KEBEBASAN, TOLERANSI DAN TERORISME

Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia

Editor: Ihsan Ali-Fauzi • Zainal Abidin Bagir • Irsyad Rafsadi

Ihsan Ali-Fauzi • Irsyad Rafsadi • Muhammad Adlin Sila
Nathanael G. Sumaktoyo • Nava Nuraniyah • Samsul Maarif
Sana Jaffrey • Solahudin • Zainal Abidin Bagir

Kebebasan, Toleransi dan Terorisme

Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia

Kebebasan, Toleransi dan Terorisme

Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia

Editor:
Ihsan Ali-Fauzi • Zainal Abidin Bagir • Irsyad Rafsadi

Ihsan Ali-Fauzi • Irsyad Rafsadi • Muhammad Adlin Sila
Nathanael G. Sumaktoyo • Nava Nuraniyah • Samsul Maarif
Sana Jaffrey • Solahudin • Zainal Abidin Bagir

Pusat Studi Agama dan Demokrasi
Yayasan Paramadina
Jakarta, 2017

KEBEBASAN, TOLERANSI DAN TERORISME: RISET DAN KEBIJAKAN AGAMA DI INDONESIA

Editor:
Ihsan Ali-Fauzi • Zainal Abidin Bagir • Irsyad Rafsadi

Cetakan I, Mei 2017

Diterbitkan oleh
Pusat Studi Agama dan Demokrasi
Yayasan Paramadina

bekerjasama dengan
Knowledge Sector Initiatives

Alamat Penerbit:
Bona Indah Plaza Blok A2 No D12
Jl. Karang Tengah Raya, Lebak Bulus, Cilandak
Jakarta Selatan 12440
Tel. (021) 765 5253

Foto Sampul: Zolsimpression,
"Window to the sky - Masjid Raya Medan"

ISBN: 978-979-772-055-1

Pengantar Penerbit

Buku ini berasal dari beberapa kali pertemuan kelompok kerja "Riset dan Kebijakan terkait Kehidupan Keagamaan di Indonesia", yang melibatkan para peneliti, pengambil kebijakan dan para pegiat lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak dalam bidang agama dalam maknanya yang terluas. Kelompok kerja ini sengaja dibentuk dan dijalankan karena Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, antara lain berkat dorongan dan dukungan Knowledge Sector Initiatives (KSI), sangat peduli dengan kemajuan riset dan kebijakan di Indonesia, termasuk dalam sektor agama. Selain bekerja sebagai semacam *peer review community*, kelompok tersebut pun diharapkan dapat menjadi penghubung di antara para periset dan pengambil kebijakan.

Para ahli kebijakan publik sering memberi nasihat, "kebijakan yang baik adalah kebijakan yang didasarkan atas bukti-bukti yang memadai." Sayang, nasihat ini tampak kurang manjur dan didengar di kalangan pembuat kebijakan di Indonesia. Kata banyak orang, sambil mencibir, alih-alih *"evidence-based policy making"*, yang terjadi di Indonesia adalah *"policy-based evidence making"*: bukan kebijakan yang mengikuti pengetahuan, tapi pengetahuan dibangun justru untuk menjustifikasi kebijakan; kebijakan diputuskan lebih dulu, baru riset memberi pembenaran kemudian.

Seraya menyadari masalah di atas, buku ini disiapkan tidak dengan maksud mencibir kenyataan itu, melainkan dengan maksud mulai ingin mengatasinya. Para penulisnya adalah para peneliti yang berasal bukan saja dari lingkungan akademis atau lembaga swadaya masyarakat (LSM), tapi juga dari kantor penelitian pemerintah.

Ketika menulis dan bersama-sama membahas tema-tema dalam buku ini – tantang definisi agama dan kebebasan beragama, pengukuran kebebasan beragama, kebebasan versus kerukunan dalam beragama, kekerasan atas nama agama, toleransi dan intoleransi, deradikalisasi dan keterlibatan perempuan dalam jaringan terorisme – kami bekerja sambil membangun komunitas akademis yang saling berbagi. Dengan penerbitan buku ini, kami juga berharap agar kita lebih rajin membangun jembatan, bukan tembok pemisah, antara para pekerja ilmu pengetahuan dan pembuat kebijakan.

Dengan selesainya daur pertama kelompok kerja, yang berjalan sejak Juni 2016, kami harus mengucapkan terimakasih banyak kepada semua yang berpartisipasi dalam diskusi-diskusi yang sudah berlangsung. Pertama-tama, kami wajib menyebutkan pentingnya sumbangan para penulis dalam buku ini: Sana Jaffrey, Samsul Maarif, Nava Nuraniyah, Muhammad Adlin Sila, Solahudin, dan Nathanael G. Sumaktoyo. Kami juga harus menyebutkan nama para pembahas satu per satu: Hans Antlov, Ade Armando, Tobias Basuki, Dadi Darmadi, Greg Fealy, Sana Jaffrey, Sidney Jones, Dave MacRae dan Trisno Sutanto. *Last but not least*, kami juga mengucapkan terimakasih kepada rekan-rekan KSI (dan pemerintahan Australia lewat DFAT) atas dorongan dan dukungan mereka, khususnya Kharisma Nugroho dan Irene Kuntjoro, yang mengawal kami sejak awal.

Ihsan Ali-Fauzi
PUSAD Paramadina

Daftar Isi

Memperkuat Riset, Memperkuat Kebijakan: Pengantar Editor

Ihsan Ali-Fauzi

Zainal Abidin Bagir

Irsyad Rafsadi

Buku ini berisi delapan esai yang semula ditulis untuk didiskusikan dalam kelompok kecil yang kami sebut kelompok kerja "Riset dan Kebijakan terkait Kehidupan Agama di Indonesia". Kelompok ini melibatkan para peneliti, pengambil kebijakan dan para pegiat lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak dalam bidang agama dalam maknanya yang terluas. "Makna terluas" ini sengaja disebutkan, karena begitulah kami memandang agama di Indonesia, termasuk dalam kaitannya dengan kebijakan: berdimensi banyak dan bisa melebar ke mana-mana, terkait misalnya dengan identitas dalam KTP, kerukunan atau ketidakrukunan, kemungkinan untuk terus dapat mengajarkan tradisi leluhur kepada anak didik, atau protes damai dan aksi-aksi kekerasan atas nama agama, dan lain-lainnya lagi.

Kelompok kerja di atas sengaja dibentuk dan dijalankan karena Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, antara lain berkat dorongan dan dukungan Knowledge Sector Initiatives (KSI), sangat peduli dengan kemajuan riset dan kebijakan di Indonesia, termasuk dalam sektor agama. Dalam pertemuan-pertemuan kelompok kerja itu, kami mendiskusikan secara terbuka dan kritis temuan-temuan riset yang relevan, dan dengan itu menjadi semacam *peer review community*. Kelompok tersebut pun diharapkan dapat menjadi penghubung di antara para periset dan pengambil kebijakan, karena di dalamnya terlibat juga kawan-kawan peneliti yang bekerja di lembaga-lembaga pembuat kebijakan seperti Kementerian Agama. Selama beberapa bulan terbentuk, kami sudah menyelenggarakan lima kali pertemuan, termasuk di kantor Kementerian Agama, yang antara lain dihadiri Menteri Lukman Hakim Saifuddin.

Riset untuk Kebijakan yang lebih Baik

Ada dua premis utama yang mendorong pertemuan-pertemuan di atas dan penerbitan buku ini: *pertama*, pentingnya kebijakan yang ditopang oleh hasil penelitian yang kokoh; dan, *kedua*, sejauh ini nyatanya banyak kebijakan di Indonesia yang tidak didasarkan atas pengetahuan yang kuat. Sepanjang sejarah Indonesia, dan terus berlanjut hingga era pasca-reformasi ini, agama memainkan peran publik yang penting. Inilah salah satu sebab mengapa Indonesia termasuk negara dengan banyak peraturan mengenai agama. Banyak di antara peraturan itu menyangkut masalah-masalah kompleks, kontroversial atau bahkan potensial menjadi sumber konflik. Di antara isu-isu yang menonjol misalnya adalah masalah penodaan agama, pengaturan rumah ibadah, pendidikan agama, pencatatan administratif agama warganegara, dan lain sebagainya.

Riset-riset yang baik merupakan syarat utama agar perdebatan publik mengenainya, dan dengan demikian juga perumusan kebijakan, dapat dilakukan dengan cukup bermutu. Sebagai contoh yang cukup sentral, kita bisa melihat Rancangan Undang-undang (RUU) untuk pengelolaan agama yang telah muncul beberapa kali dalam satu dasawarsa ini. Pemerintah

sempat mengeluarkan RUU Kerukunan Umat Beragama, yang lalu ditandingi oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil yang menawarkan RUU Kebebasan Beragama, dan saat ini pemerintah sedang menggodok RUU Perlindungan Umat Beragama. Di balik judul-judul RUU ini, jelas ada perdebatan panjang dan isu-isu konseptual yang fundamental. Apa beda kerukunan dari kebebasan? Apakah perlindungan merupakan "jalan tengah"? Sebagian dari persoalan dalam perdebatan ini bahkan menyentuh aspek yang lebih fundamental lagi, misalnya pendefinisian "agama", yang di dunia akademik sudah diperdebatkan selama lebih dari seabad.

Selain isu-isu fundamental seperti itu, ada pula isu-isu yang lebih teknis terkait, misalnya, registrasi atau pembangunan rumah ibadah. Isu-isu lain menyangkut persoalan yang kini hangat dibicarakan di banyak belahan dunia, seperti terorisme dan deradikalisasi. Kajian terkait toleransi keagamaan dan kebebasan beragama dan berkeyakinan telah banyak dikembangkan dalam literatur, bahkan hingga ke alat-alat pengukurannya yang rinci dan ketat (*rigorous*). Kebijakan yang baik mesti mempertimbangkan bukan hanya konteks historis dan sosial-politik Indonesia, tapi juga pengetahuan mengenai isu-isu itu yang telah menjadi subyek pembahasan dalam dunia akademis di tingkat global.

Terkait dengan isu deradikalisasi, misalnya, menarik mendengar pandangan Sidney Jones, yang sudah lama bekerja dalam tema ini. Menurutnya, "kelemahan terbesar dari sebagian besar program deradikalisasi dan kontra-radikalisasi adalah bahwa program-program itu tidak berkembang dari satu riset menyeluruh mengenai di mana dan bagaimana radikalisasi itu berlangsung. Riset bukanlah jaminan bahwa suatu program akan berhasil, tetapi program-program yang tidak didasarkan atas data-data yang konkret sudah hampir dapat dipastikan akan gagal."[1]

Sebelum membahas ini lebih jauh, ada dua hal yang perlu disampaikan. *Pertama*, dasar pengetahuan yang baik diperlukan bukan hanya untuk kebijakan dalam skala besar, seperti pembuatan UU, yang memang

[1] Lihat tulisan Ihsan Ali-Fauzi dan Solahudin dalam buku ini juga.

menyaratkan adanya suatu naskah akademik, tapi juga kebijakan-kebijakan dalam cakupan yang lebih kecil. *Kedua*, ketika menyebut kebijakan keagamaan di Indonesia, yang dimaksud di sini bukan hanya kebijakan-kebijakan yang dibuat di Kementerian Agama, tapi juga di kementerian-kementerian terkait, sejalan dengan makna luas agama seperti disinggung di atas. Karena banyak sekali aspek agama diatur oleh negara, kebijakan terkait agama muncul juga dalam yurisdiksi Kementerian Dalam Negeri (terkait kolom agama di KTP), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (terkait entitas "non-agama" aliran kepercayaan dan pendidikan agama yang diwajibkan bagi seluruh warganegara Indonesia), lembaga yudisial, seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yang kerap menangani permohonan-permohonan terkait agama, Kementerian Kesehatan (terkait dengan produk halal), Kepolisian (karena sebagian dari kebijakan terkait agama memiliki sanksi hukum), dan sebagainya.

Sejauh pengamatan kami, perdebatan mengenai isu-isu tersebut di Indonesia belum cukup ditopang oleh bangunan pengetahuan yang kokoh. Dalam salah satu diskusi terbatas yang diselenggarakan untuk membahas bab-bab dalam buku ini, hampir semua peserta mengeluhkan bahwa alih-alih "*evidence-based policy making*", yang terjadi di Indonesia adalah "*policy-based evidence making*": bukan kebijakan yang mengikuti pengetahuan, tapi pengetahuan dibangun justru untuk menjustifikasi kebijakan; kebijakan diputuskan lebih dulu, baru riset memberi pembenaran. Tidak jarang kita menemukan, meskipun naskah akademik diwajibkan dalam penyusunan kebijakan, dan naskah seperti itu kerap menyebut hasil-hasil riset, namun kenyataannya antara riset dan kebijakan yang didasarkan atasnya tidak selalu berjalan seiring, bahkan bertentangan.

Di sisi lain, sebagai negara demokrasi dengan penduduk mayoritas Muslim terbesar di dunia dan sangat majemuk, hasil-hasil studi dan kebijakan mengenai kehidupan keagamaan di Indonesia sejatinya akan selalu menjadi sorotan dunia. Jika dilakukan dengan baik, semuanya ini tentu dapat menjadi kontribusi penting Indonesia bagi dunia.

Politik Pengetahuan dan Kebijakan

Pendasaran kebijakan pada hasil-hasil studi pada gilirannya mensyaratkan kuat dan sehatnya interaksi di antara produsen pengetahuan dan pengambil kebijakan. Keraguan mengenai pentingnya mendasarkan kebijakan pada pengetahuan yang kokoh terkadang muncul dari tidak harmonisnya hubungan keduanya. Misalnya, kerap disampaikan bahwa negara sebagai pengguna pengetahuan dan pembuat kebijakan memiliki kebutuhan-kebutuhan praktis, sementara lingkaran akademis yang memproduksi pengetahuan itu memiliki standar dan tujuan berbeda dan kajiannya kerap dianggap terlalu teoretis untuk bisa bermanfaat secara praktis.

Dalam salah satu diskusi untuk proses penulisan buku ini, seorang peserta melihat perbedaan antara riset-riset "gaya sekolahan" yang dikontraskan dengan riset-riset yang dijalankan pemerintah (untuk perumusan kebijakan) dan LSM (untuk keperluan advokasi), yang masing-masing memiliki kepentingan spesifik dan berangkat dari posisi tertentu. Peserta diskusi lain bahkan melihat bahwa tuntutan agar riset untuk kebijakan dilakukan dengan keketatan yang tak berbeda dari riset-riset ilmiah umumnya, termasuk melalui proses *peer-review*, justru akan melemahkan motivasi penelitian. Keraguan seperti ini perlu direspon.

Kita tahu bahwa seluruh kementerian di Indonesia memiliki divisi penelitian dan pengembangannya sendiri yang diharapkan dapat memenuhi kebutuhan akan pengetahuan itu. Dan benar bahwa ada beberapa persoalan dalam hubungan berbagai produsen pengetahuan dan penggunanya. Benar juga bahwa tidak semua kelemahan dalam kebijakan yang tidak berlandaskan pengetahuan yang baik dapat ditimpakan pada pihak pembuat kebijakan, namun juga produsen pengetahuan.

Meskipun demikian, persoalannya mungkin bukan pada jenis pengetahuan, atau seketat (*scientifically rigorous*) apa pengetahuan yang dihasilkan. Masalahnya mungkin juga bukan menyangkut ada atau tidak adanya pengetahuan yang berkualitas untuk menjadi dasar pembuatan kebijakan. Ada beberapa hal lain yang perlu juga dipertimbangkan, baik di sisi pembuat kebijakan maupun produsen pengetahuan.

Pertama, dari sisi pembuat kebijakan, perlu ada kehendak kuat dan keyakinan bahwa pengetahuan yang baik dapat menyumbang pada kebijakan yang lebih baik. Tanpa keyakinan itu, pengetahuan diproduksi secara asal-asalan, hanya sebagai alat justifikasi, untuk memenuhi syarat adanya Naskah Akademik. Jika itu yang terjadi, maka pengetahuan memang tidak akan berfungsi banyak, kecuali sebagai hambatan untuk memperlambat perumusan kebijakan. *Kedua,* seperti disampaikan Hans Antlov, pembahas dalam salah satu diskusi untuk buku ini, ada pula kemungkinan bahwa jangan-jangan produsen hasil riset yang independen kurang memiliki wawasan tentang kebijakan yang *mungkin* diterapkan pada konteks tertentu.

Di sini relevan menyinggung apa yang disampaikan Michael Edward dalam sebuah konferensi tentang "Knowledge and Change" di Den Haag.[2] Menurutnya, yang penting bagi produsen pengetahuan bukan hanya menghasilkan pengetahuan yang baik, tapi juga perhatian yang cukup kuat pada politik pengetahuan, yang menentukan keberhasilan menerjemahkan pengetahuan menjadi kebijakan dan, pada gilirannya, tindakan. *Pertama*, pihak produsen pengetahuan, dari lingkungan akademis maupun lembaga-lembaga riset, perlu mengambil satu langkah lebih jauh untuk menunjukkan relevansi kajian mereka bagi kebijakan dan mendiseminasikan pengetahuan yang dibangun agar dapat dimanfaatkan pihak-pihak yang lebih luas.

Kedua, selain komunikasi publik untuk membawa pengetahuan yang sudah diproduksi universitas atau lembaga riset kepada pembuat kebijakan, perlu ada kolaborasi lebih jauh di antara keduanya dalam proses produksi pengetahuan, bukan hanya dalam penggunaannya. Problem apa sesungguhnya yang ingin dijawab oleh suatu kebijakan (atau advokasi masyarakat sipil)? Apakah problem itu sudah disasar oleh pertanyaan riset sang peneliti? Lebih jauh, suatu kebijakan spesifik mungkin akan menuntut

---

[2] Michael Edwards, *'Know-How', 'Know-What' and the Politics of Knowledge for Development* (Knowledge & Change Dialogue Speech), Hivos Knowledge Programme, Hivos, 2010. Dapat diunduh di https://hivos.org/sites/default/files/publications/speechmichaeledwardsatknowledgeandchange.pdf

responden atau informan yang berbeda dari jika penelitian itu dilakukan untuk kepentingan lain.

Misalnya, bagaimanakah riset mengenai pidana penodaan agama atau regulasi rumah ibadah, yang diharapkan membantu perumusan kebijakan yang lebih baik, mesti dilakukan? Siapakah narasumber yang tepat untuk riset semacam itu? Pandangan mayoritas keagamaan di suatu tempat, atau yang minoritas? Atau, perlukah studi komparatif di tempat-tempat dengan demografi keagamaan berbeda? Bagaimana melakukannya? Perlukah menggali pandangan elite keagamaan (atau majelis agama), atau kelompok awamnya? Atau bahkan juga korban dari kebijakan-kebijakan itu?

Saran Edward untuk memperhatikan politik pengetahuan di antaranya berarti pentingnya mempererat hubungan produsen dan pengguna pengetahuan. Pengambil kebijakan bukan sekadar menggunakan pengetahuan yang diproduksi pihak lain, tapi mesti ada interaksi sejak awal proses penelitian. Jika hubungan erat ini – sambil tetap mempertahankan independensi dan otonomi masing-masing – dapat dijalin, kita bisa berharap akan munculnya hasil-hasil riset yang baik, *rigorous*, tidak berkompromi dalam keketatan metodologisnya, dan sekaligus bermanfaat untuk kebijakan; dan, pada gilirannya, perumusan atau bahkan terobosan-terobosan kebijakan yang memecahkan masalah nyata.

Ini memang harapan yang cukup tinggi, namun bukan mimpi tanpa dasar. Perbaikan hubungan riset dan kebijakan (dan perbaikan interaksi di antara agen-agennya) dapat dilakukan secara bertahap. Kelompok kerja ini, dan buku ini, adalah salah satu langkah awalnya.

Sedikit tentang Esai-esai dalam Buku ini

Terlepas dari pentingnya memperhatikan politik pengetahuan seperti disebutkan di atas, buku ini ingin menyajikan, terutama dari sisi produsen pengetahuan mengenai beberapa isu sentral dalam kebijakan keagamaan di Indonesia. Tak semua isu dapat diangkat, tapi diharapkan pembahasan isu-isu sentral itu di sini akan menjadi awal dari kajian-kajian lebih lanjut mengenai isu-isu lain. Lebih jauh, kami juga berharap buku ini dapat

menjadi titik berangkat untuk menjalin hubungan lebih baik dengan pembuat kebijakan.

Selain itu, untuk merespon skeptisisme mengenai relevansi pengetahuan yang diproduksi secara ilmiah bagi kebijakan, kita bisa mengatakan bahwa kita tidak perlu memiliki ekspektasi berlebihan bahwa pengetahuan ilmiah itu akan seratus persen, secara sempurna, menentukan atau bahkan diterjemahkan menjadi kebijakan. Namun itu tentu tak berarti bahwa kemudian kita dapat mengandalkan pengetahuan yang tidak diproduksi dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan kekuatan akademisnya. Jika yang ideal tidak tercapai, kita bisa bayangkan bahwa perbaikan hubungan pengetahuan dan kebijakan ini dapat dilakukan secara bertahap.

Untuk mengawali upaya perbaikan hubungan antara pengetahuan dan kebijakan, dalam proses penulisan buku ini, kami sudah memulai dengan melibatkan para sarjana dari universitas, lembaga-lembaga riset, praktisi organisasi masyarakat sipil, maupun birokrat pemerintahan, untuk mengomentari bab-bab dalam buku ini. Para penulis bab-bab di buku ini tidak bekerja sendiri-sendiri, namun beberapa kali bertemu dan saling mendiskusikan masing-masing bab. Seluruh bab dalam buku ini telah pernah didiskusikan dalam kelompok-kelompok kecil, dan untuk setiap diskusi ada pembahasnya.

Meskipun kami berharap bahwa semua bab akan dengan cukup lugas menunjukkan bagaimana selama ini kebijakan di Indonesia didasarkan atas pengetahuan atau tidak, nyatanya hal tersebut tidak selalu mudah. Selain bahwa tidak semua topik dalam buku ini memiliki bentuk kaitan yang sama dengan kebijakan, pertanyaan tersebut hanya dapat dijawab secara memuaskan jika ada riset khusus mengenai masalah ini. Untuk saat ini, kami tidak membebankan ekspektasi terlalu tinggi bagi para penulis. Sekali lagi, buku ini adalah awal, bukan akhir dari upaya mengaitkan pengetahuan dengan kebijakan di Indonesia.

Buku ini dibuka dengan esai pertama oleh Samsul Maarif, "Meninjau Ulang Definisi Agama, Agama Dunia, dan Agama Leluhur", yang sangat relevan dengan situasi kita di Tanah Air. Sambil pertama-tama menelusuri

praktik pendefinisian agama di dunia belahan Barat, yang etnosentris dan esensialis, esai ini menunjukkan bahwa "agama" yang hari ini dipahami di Indonesia merupakan terjemahan langsung atau bahkan jiplakan dari praktik yang sama di Barat akibat kolonialisme. Selanjutnya, esai ini menguraikan bagaimana diskriminasi dalam pengelolaan agama (dunia/leluhur) terjadi di Indonesia karena definisi agama didasarkan atas agama tertentu. Akhirnya, esai ini menyarankan pentingnya meninjau-ulang definisi agama yang telah berdampak pada kehidupan berbangsa dan bernegara, dan memikirkan ulang perspektif baru yang lebih akomodatif dan membebaskan, sejalan dengan cita-cita Indonesia yang lebih demokratis, berkeadilan, dan tanpa diskriminasi.

Esai kedua, "Kajian tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) dan Implikasinya untuk Kebijakan", oleh Zainal Abidin Bagir, mendiskusikan beberapa tema utama yang muncul dalam riset-riset mengenai KBB (pertama di dunia, lalu khusus di Indonesia), misalnya ketegangan antara partikularisme suatu negara (atau komunitas yang dicirikan oleh agama) dan universalisme HAM, yang berimplikasi pada munculnya isu-isu spesifik seperti penodaan agama, persekusi, kemurtadan, perpindahan agama, dan penyebaran agama. Esai ini juga menunjukkan betapa perdebatan fundamental antara universalitas dan partikularitas muncul kembali belakangan ini, namun dimotivasi oleh riset-riset empiris dalam antropologi, ilmu politik, dan studi-studi agama. Pada bagian terakhir, esai ini membahas kaitan riset dan kebijakan terkait tema ini di Indonesia, menunjukkan masih lemahnya kaitan keduanya, namun juga mencoba melihat karakteristik pengetahuan yang bermanfaat bagi kebijakan.

Dalam esai ketiga, "Catatan Satu Dasawarsa Pengukuran dan Pemantauan Kebebasan Beragama di Indonesia", Irsyad Rafsadi mengulas bagaimana kebebasan beragama diukur di Indonesia selama satu dasawarsa terakhir oleh beberapa lembaga (misalnya SETARA Institute dan Wahid Institute), termasuk ukuran dalam bentuk indeks kerukunan (oleh Kementerian Agama) atau Indeks Demokrasi Indonesia (IDI),

dan bagaimana semua ukuran itu bisa diperkuat di masa depan. Setelah meninjau pendekatan konseptual secara singkat, esai ini mengulas dua pendekatan empiris yang umum digunakan dalam mengukur kebebasan beragama di Indonesia, yaitu berbasis-peristiwa dan berbasis-standar. Rafsadi lalu menutup esainya dengan menyampaikan beberapa catatan dan pelajaran bagi peneliti dan pengambil kebijakan dalam menganalisis persoalan kebebasan beragama dan memikirkan pemecahannya.

Selanjutnya, dalam "Kerukunan Umat Beragama di Indonesia: Mengelola Keragaman dari Dalam", esai keempat dalam buku ini, M. Adlin Sila mendiskusikan konsep kerukunan sebagai kebijakan pemerintah dalam mengelola masyarakat Indonesia yang majemuk. Sambil mencatat bahwa kebijakan kerukunan di masa lalu dianggap problematik karena ditujukan untuk menjaga stabilitas politik demi pembangunan ekonomi, tulisan ini menawarkan ruang dialog yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat sipil untuk bersama-sama mencari sebuah titik temu atau jalan tengah (*middle way*) antara penghormatan terhadap hak-hak komunal dengan pemberian jaminan akan hak-hak individual khususnya dalam beragama. Dengan menggunakan teori "kebudayaan dominan" dalam antropologi, argumen pokok dari tulisan ini adalah menjadikan agama sebagai nilai-nilai dominan dalam mengelola keragaman, dan bukan nilai-nilai sekular-liberal. Di bagian akhir, penulisnya berharap bahwa tulisan ini akan memantik penelitian-penelitian lanjutan yang lebih mendalam tentang pola-pola konsensus antar-kelompok masyarakat yang mengambil sumber nilai dari sistem kebudayaannya sendiri.

Dalam "Meneliti Toleransi di Indonesia: Ke Arah Praktik-praktik Terbaik", esai kelima, Nathanael G. Sumaktoyo meninjau berbagai literatur tentang toleransi di dunia (dari segi definisi, pengukuran, dan anteseden), mendiskusikan bagaimana toleransi sejauh ini sudah dipelajari di Indonesia secara akademis oleh berbagai pihak (khususnya LSM-LSM yang bekerja dalam sektor kebebasan beragama dan pluralisme) untuk keperluan advokasi, dan menawarkan bagaimana baik riset dan kebijakan terkait masalah ini diperkokoh di masa depan. Dia menekankan perlunya

transparansi data, penguatan *peer review*, dan penguatan kerjasama di antara lembaga-lembaga terkait.

Selanjutnya, dalam esai keenam, "Mempelajari Konflik Agama di Indonesia: Pengetahuan dan Implikasi Kebijakan," Sana Jaffrey meninjau beragam literatur mengenai konflik berbasis-agama di Indonesia yang cukup kaya dan menimbang kekuatan dan kelemahannya (baik secara substantif maupun metodologis), yang menjadi tantangan tersendiri bagi para pengambil kebijakan. Dia menawarkan empat saran untuk riset dan kebijakan di masa depan: (1) para sarjana perlu meneliti tema-tema baru yang belum terjamah, termasuk perbandingan antar-negara, melihat hubungan sebab dan akibat di tingkat nasional dan lokal, kaitan antara beragam jenis kekerasan dan akibat konflik kekerasan terhadap demokratisasi; (2) para sarjana perlu lebih transparan dalam memproduksi sumber-sumber data empiris dan berbagi mengenainya untuk lebih mendorong terjadinya perdebatan lebih jauh mengenai metodologi dan untuk memfasilitasi riset-riset berikutnya; (3) kantor-kantor pemerintah dan lembaga-lembaga donor harus lebih peka terhadap rumitnya hubungan kausalitas yang selama ini menghantui upaya-upaya menjelaskan kekerasan berbasis-agama dan mengarahkan riset untuk melihat tingkat-tingkat intervensi yang dimungkinkan; dan (4) para pembuat kebijakan harus mendorong terjadinya inovasi dalam upaya-upaya pengumpulan data dengan mendukung segala usaha yang tengah dijalankan.

Esai ketujuh dalam buku ini, "Deradikalisasi di Indonesia: Riset dan Kebijakan", oleh Ihsan Ali-Fauzi dan Solahudin, mengevaluasi hasil-hasil riset tentang deradikalisasi di Tanah Air, yang sudah berusia sekitar sepuluh tahun, untuk menilai kekuatan dan keterbatasannya, sambil menaksir sejauh mana riset-riset tersebut turut memengaruhi kebijakan yang diambil pemerintah, khususnya Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Keduanya mengajukan tiga argumen pokok: pertama, riset-riset tentang deradikalisasi di Indonesia masih berada pada tahap yang sangat awal dengan jumlah publikasi yang masih terbatas; kedua, sebagian besar riset itu masih bersifat deskriptif-evaluatif dan kurang teoretis; dan

ketiga, para pengambil kebijakan kurang memberi perhatian yang cukup kepada hasil-hasil riset ini, sehingga upaya-upaya deradikalisasi yang ada berlangsung tanpa topangan hasil-hasil riset yang memadai. Pada bagian akhir, kedua penulis menawarkan sejumlah saran untuk penguatan riset dan kebijakan deradikalisasi di Tanah Air, karena Indonesia sesungguhnya "ladang subur" untuk kepentingan ini.

Akhirnya, dalam esai terakhir dalam buku ini, "Suara yang Terabaikan: Perspektif Gender dalam Studi-studi tentang Kekerasan Teroris di Indonesia," Nava Nuraniyah dan Ihsan Ali-Fauzi mendorong diintegrasikannya perspektif gender dalam studi-studi tentang terorisme di Tanah Air, sejalan dengan makin meningkatnya peran-peran perempuan dalam aksi-aksi ini, baik secara kuantitatif (jumlah) maupun kualitatif (peran penting mereka dalam jaringan). Perspektif gender wajib diintegrasikan, karena hanya dengan begitulah motivasi, pola rekrutmen, dan peran khas perempuan dalam jaringan ekstremis bisa dipahami dengan lebih baik. Saran ini berlaku bukan saja bagi peneliti, melainkan juga bagi para pekerja pembangunan (LSM) dan pengambil kebijakan, yang selama ini mengabaikan suara perempuan dalam jaringan teroris atau ekstremis, terutama karena terbatasnya akses kepada mereka dan bias atau prasangka yang memengaruhi penilaian atas mereka yang sebenarnya sangat penting.

Seperti sudah disinggung, penulisan buku ini bukanlah sebuah aktifitas yang selesai bersama dengan selesainya penerbitannya. Sebaliknya, kami menganggap ini adalah langkah pertama untuk memperkuat studi dan kebijakan terkait kehidupan keagamaan di Indonesia di masa depan. Selamat membaca, semoga segala jerih payah ini ada manfaatnya bagi penguatan kehidupan keagamaan kita di masa depan.***

Meninjau Ulang Definisi Agama, Agama Dunia, dan Agama Leluhur

Samsul Maarif

Abstrak

Masalah pendefinisian agama terletak pada rumusan yang didasarkan atas perspektif dominan (subyektif) dan kemudian digunakan secara universal. Definisi agama semacam itu berdampak bukan hanya pada pembedaan sesuatu yang dapat dikategorikan sebagai agama dari yang bukan agama, tetapi juga bahkan mendiskreditkan dan mendiskriminasi agama tertentu yang dianggap tidak sesuai, dan bahkan agama-agama minoritas yang sudah disesuaikan dan diakui. Makalah ini menunjukkan bahwa definisi agama yang selama ini dipahami oleh pemerintah Indonesia dan juga yang dikembangkan di dunia akademik merupakan warisan konstruksi Barat abad ke-19: "agama dunia". Ia etnosentris dan subyektif, dan karenanya bermasalah karena ia membedakan dan mendiskriminasi. Agama dominan dijadikan prototipe (Kristen di Barat; Islam di Indonesia), agama-agama minoritas disesuaikan, dan agama-agama leluhur didiskreditkan (dilabeli dengan istilah peyoratif) dan didiskriminasi. Negara yang wajib melayani setiap warganya secara setara perlu meninjau ulang definisi agama jiplakan dari Barat yang diskriminatif, dan merumuskan ulang definisi yang terbuka dan akomodatif.

1. Pendahuluan

Proses persidangan Uji Materi Pasal 61 dan 64 UU Administrasi Kependudukan (Adminduk) Nomor 24/2013 terkait pengosongan kolom agama di KK/KTP bagi kelompok warganegara yang agamanya belum diakui atau penganut kepercayaan (agama leluhur) masih berlangsung di Mahkamah Konstitusi (MK) hingga hari ini. Persidangan yang uji materinya diajukan sejak September 2016 merupakan perkembangan terkini mengenai pengelolaan agama (dunia/leluhur) di Indonesia. Kelompok penghayat kepercayaan (penganut agama leluhur) mempersoalkan dua pasal dari UU tersebut karena pengosongan kolom agama di KK/KTP berdampak langsung pada masalah hak-hak kewarganegaraan mereka. Mereka masih kesulitan, dan sebagian besar masih belum mendapatkan layanan pemenuhan hak-hak dasar seperti jaminan pendidikan, jaminan kesehatan, pekerjaan dan lain-lainnya dari negara.

Kolom agama di KTP telah menjadi bagian persoalan dalam pengelolaan agama sejak tahun 1978, setelah negara melalui TAP MPR No. IV/1978 dan beberapa aturan perundang-undangan menetapkan bahwa kepercayaan adalah budaya, bukan agama, dan agama hanya lima agama yang diakui: Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha. Kelompok penganut agama leluhur sendiri sudah dipersoalkan dan didiskriminasi sejak awal kemerdekaan Republik Indonesia, tepatnya setelah Departemen Agama dibentuk pada awal tahun 1946. Tetapi sebelum 1978, agama belum dimasukkan sebagai salah satu kolom di KTP. Penetapan kolom agama di KTP sejak 1978 menjustifikasi diskriminasi negara terhadap kelompok penganut agama leluhur. Semua warganegara, termasuk penganut agama leluhur, diwajibkan mencantumkan salah satu agama (dunia) yang diakui negara. Namun, sejak Reformasi di mana wacana HAM khususnya kebebasan beragama menguat, suara dan aspirasi kelompok warganegara yang agamanya tidak diakui, seperti agama leluhur juga menjadi bagian wacana publik dan kebijakan. Sikap dan perlakuan negara terhadap agama-agama yang tidak diakui berubah, belum seperti yang dituntut oleh penganut-penganutnya dan pemerhati HAM, tetapi cukup signifikan. UU

Adminduk No. 23/2006 bahkan dapat dilihat sebagai bentuk terobosan negara dalam isu pengelolaan agama (dunia/leluhur). Berdasarkan peraturan perundang-undangan, negara memang belum mengakui agama leluhur sebagai agama secara tegas, tetapi ia tidak lagi memaksa penganut agama-agama yang belum diakui untuk konversi dan berafiliasi ke salah satu agama (dunia) dengan mencantumkan afiliasinya pada kolom agama di KTP. Pengakuan negara yang tidak tegas mempersulit penganut agama-agama non-resmi untuk mengakses hak-hak kewarganegaraannya. Argumen dan pengalaman tersebut menjadi dasar bagi uji materi terhadap pasal pengosongan agama di KTP sebagaimana ditegaskan dalam UU Adminduk.

Di pihak lain, Kementerian Agama RI (Kemenag) beberapa tahun terakhir juga menyadari masalah yang disinggung di atas: hanya enam agama (dunia) (Konghucu kembali diakui setelah tahun 2001) yang diakui, dan mendiskualifikasi agama leluhur. Sejak kurang lebih lima tahun terakhir, Kemenag telah mewacanakan pentingnya Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagai pedoman baru dalam pengelolaan agama-agama di Indonesia. Akan tetapi hingga hari ini, RUU yang dimaksud belum juga dimasukkan dalam Prolegnas DPR RI. Berbagai diskusi telah dilakukan, tetapi perdebatan dan kontroversi terkait dengan RUU tersebut justru makin berkembang. Di antara isu yang diperdebatkan adalah "definisi agama", dan tentu saja nasib penganut agama leluhur. Bagi pihak kementerian agama, "definisi agama" penting karena ia akan menjadi pedoman dalam menentukan siapa yang perlu diakui dan dilayani oleh negara.

Pendefinisian agama untuk tujuan kebijakan pengelolaan agama tentu saja telah dilakukan sejak negara membentuk Departemen Agama pada awal tahun 1946. Beberapa peneliti mencatat bahwa Depag awalnya hanya dibentuk untuk mengurusi aspirasi umat Islam, tetapi kemudian berkembang dan akhirnya juga mengakui dan melayani agama selain Islam (Katz and Katz 1975, 658; Intan 2008, 44; Geertz 1960, 200), sekalipun terbatas pada enam (Orde Lama, atau lima di masa Orde Baru, dan kembali

menjadi enam di Era Reformasi). Untuk pengakuan dan pelayanan agama-agama, pada tahun 1952 Depag mengusulkan suatu definisi agama yang mencakup hanya tiga elemen: kitab suci, nabi dan pengakuan internasional. Menurut Niels Mulder (1978, 4), definisi tersebut ditolak oleh beberapa kelompok. Sampai hari ini, definisi agama yang resmi memang belum ada. Akan tetapi, setelah UU PNPS 1/1965 tentang penodaan agama diterbitkan di mana disebutkan agama-agama yang dipeluk di Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu, definisi yang sebelumnya diusulkan digunakan secara efektif. Ia menjustifikasi enam agama yang disebutkan di UU tersebut, dan mendiskualifikasi yang lain, khususnya agama leluhur. Definisi agama tersebut, sekalipun tanpa diundang-undangkan, telah digunakan sampai saat ini secara efektif (Picard 2011, 3; Atkinson 1983; Schrauwers 2000).

Fakta pengelolaan agama di atas menunjukkan bahwa definisi agama dirumuskan untuk menjustifikasi "agenda" pemerintah Indonesia. Jika diperhatikan secara kritis, agenda pemerintah dalam pengelolaan agama adalah untuk mengistimewakan Islam. Seperti tampak dari definisi agama yang pernah diusulkan, Islam adalah rujukannya (Picard dan Madinier 2011). Agama-agama lain yang ingin diakui harus menyesuaikan diri dengan Islam. Hindu dan Buddha misalnya harus menempuh berbagai cara untuk menyesuaikan diri dengan definisi tersebut dan mendapatkan pengakuan setelah mereka dimonoteistikkan (Bagir 2016, 22). Mereka yang tidak ingin (atau tidak mampu) menyesuaikan diri, terpaksa harus menghadapi perlakuan diskriminasi, atau bahkan pindah agama. Cerita pengalaman hidup penganut agama leluhur dominan diwarnai oleh sejarah pemaksaan untuk konversi oleh negara dan kelompok agama yang diuntungkan oleh kebijakan negara, seperti utamanya Islam dan Kristen.

Makalah ini akan menunjukkan problem pendefinisian agama yang telah digunakan sebagai alat justifikasi pembedaan, penundukan, dan diskriminasi yang faktanya terjadi baik di Indonesia maupun di tempat lain, baik di dunia politik/kebijakan maupun di dunia akademik. Problem utamanya terletak pada bahwa agama telah didefinisikan secara esensialis

tetapi berdasarkan pada perspektif kelompok dominan tertentu, atau biasa disebut dengan perspektif etnosentris. Definisi agama yang etnosentris dan esensialis tersebut kemudian dikembangkan berdasarkan paradigma universalisme dengan retorika pluralisme agar dapat diberlakukan secara universal, melampaui batas waktu dan tempat. Universalisasi definisi agama yang etnosentris dan esensialis tersebut faktanya adalah untuk menegaskan superioritas, keistimewaan dan kebenaran kelompok agama dominan sekaligus menegaskan inferioritas dan kekeliruan kelompok agama (minoritas) lain. Akibatnya, baik di dunia akademik maupun di dalam hal kebijakan pengelolaan agama, pendefinisian agama hanyalah untuk menjustifikasi dominasi agama mayoritas dan mendiskreditkan serta mendiskriminasi agama minoritas.

Makalah ini pertama akan menunjukkan fakta pendefinisian agama yang etnosentris dan esensialis di Barat. Paparan ini bertujuan untuk menunjukkan bahwa "agama" yang hari ini dipahami di Indonesia merupakan "terjemahan langsung" atau bahkan "jiplakan" dari Barat. Bagian selanjutnya menguraikan kasus Indonesia di mana akan ditunjukkan akar masalah dari pengelolaan agama (dunia/leluhur) yang diskriminatif. Agama didefinisikan berdasarkan Islam, dijadikan standar bagi agama-agama lain, dan agama-agama leluhur "dibudayakan". Pada bagian akhir, makalah ini mengajukan saran tentang pentingnya meninjau ulang definisi agama yang telah berdampak pada kehidupan berbangsa dan bernegara, dan memikir ulang perspektif baru yang akomodatif dan membebaskan. Hanya dengan perspektif baru yang akan mendasari definisi agama yang baru, pengelolaan agama (dunia/leluhur) di Indonesia dapat berjalan secara demokratis, berkeadilan, tanpa diskriminasi.

2. Pendefinisian Agama di Barat

2.1. "Agama" adalah Konstruksi Barat

Daniel Dubuisson menerbitkan buku kontroversial dan mendapatkan respon luas di kalangan sarjana agama karena kritiknya terhadap studi agama. Buku tersebut berjudul *The Western Construction of Religion*

(2003). Di buku tersebut, Daniel Dubuisson menegaskan bahwa "agama" adalah kategori konseptual yang dibangun berdasarkan sejarah dan budaya Barat. Sebagai kategori konseptual untuk studi perbandingan, agama terlalu berisiko. Menurut Dubuisson, Baratlah yang menginvensi dan mengkonstruksi agama, dan lebih dari itu, konstruksi agama (Barat) tidak lain dari bangunan konsep (teologi) Kristen dan bangunan konsep kesarjanaan penjajah abad ke-19 (2003, 12).

Dubuisson berpendapat bahwa kajian agama muncul pada saat perkembangan peradaban Barat, sehingga suka atau tidak, kita telah terpenjarakan dengan pemaknaannya, perangkapnya, dan cara berpikirnya tentang dunia. Bagi dia, agama yang merupakan konstruk Barat mendikte rangkaian antitesis, seperti Tuhan/manusia, jiwa (roh)/badan, sakral/profan, dan ortodoks/heterodoks, yang merupakan karakter Kristen, yang seringkali tidak sesuai dengan budaya-budaya non-Barat. Akibatnya, sekalipun kita anggap bahwa kita sudah menemukan dan memahami agama lain berdasarkan bahasa mereka sendiri, tetapi yang terjadi pada dasarnya adalah "menemukan diri sendiri" (Kristen Barat). Kajian agama, oleh karena itu, adalah upaya pemaksaan misinterpretasi data dengan kerangka teori yang bias (lihat Hughes 2006, 127).

Seturut dengan Dubuisson, Christopher R. Cotter dan David Robertson (2016) menyatakan bahwa agama sebagaimana digunakan dalam studi agama telah dirumuskan berdasarkan pandangan etnosentris, merujuk pada konteks sejarah dan budaya khusus, yakni Barat, awalnya konteks Eropa. Agama adalah seperti yang didefinisikan Barat, sesuai dengan budaya Barat, dan untuk kepentingan (superioritas) Barat. Definisi dan pemaknaan tersebut selanjutnya diberlakukan secara universal, atau digunakan (tepatnya dipaksakan) di berbagai tempat, terlepas dari keunikan dan keragaman sejarah dan budaya di mana studi agama dilakukan. Hegemoni Barat dalam perkembangan studi agama sangat kental, sehingga agama sebagaimana dikonstruksi oleh (dan untuk kepentingan) Barat diterima seakan tanpa kritik. Akibatnya, agama hari ini dipahami seakan bebas dari kompleksitas dan pergulatan sejarah (Smith 1964; Smith 1978; Orsi 2005;

King 1999; Asad 1993; Masuzawa 2005; McCutcheon 1997; Fitzgerald 2003; 2000; Maarif 2016).

Agama sebagai konstruksi Barat dibuktikan melalui kajian genealogi agama. Kajian tersebut menunjukkan transformasi pemaknaan agama yang telah berubah dari waktu ke waktu sampai pada masa ketika ia dimaknai secara esensial. Awalnya, sesuatu dapat disebut agama jika ia wajib (atau tabu) dilakukan (W.C. Smith 1966, 23). Sumpah, kesopanan, tabu, ketaatan kultus, dan berbagai hal serupa dengannya adalah awalnya disebut agama (*religio*). Sebagai kosakata Latin, upacara ritual disebut agama, baik ia merujuk pada suatu figur atau Tuhan, maupun merujuk pada rangkaian praktik yang wajib dilakukan (Smith 1966, 24). Agama, intinya, merujuk kepada banyak hal tetapi rujukan utamanya adalah pada praktik, bukan doktrin. Sampai pada abad pertama Masehi, agama sebagaimana digunakan dalam bahasa Romawi dan Latin baik dalam bentuk kosakata sebagai kata benda (*religion/religions*) maupun kata sifat atau kata keterangan (*religious*) merupakan istilah kultus yang merujuk pada praktik ritual, aktifitas yang teratur dan diwajibkan (Smith 1998, 269) dan diasosiasikan dengan tradisi leluhur (King 1999, 35-36), atau pada prilaku dan sikap (*manners*) yang bahkan tidak ada kaitannya dengan ketuhanan. Diskursus agama dengan asosiasi ketuhanan belum ditemukan sebelum abad pertama Masehi (Nongbri 2013, 27).

Pada abad pertama Masehi, wacana agama diambil alih oleh Kristen. Makna agama berkembang menjadi semacam sikap dan prilaku atau praktik penghormatan yang wajib dilakukan terhadap Tuhan atau kekuatan di luar manusia. Tetapi sebagian memahaminya sebagai sesuatu yang ada di dalam diri manusia (Smith 1966, 28). Beberapa abad kemudian, makna baru untuk agama dimunculkan, baik dari sisi konten maupun bentuk. Komunitas Kristen memperkenalkan elemen "gereja" sebagai makna baru yang melekat pada agama, yang mencakup elemen komunitas yang terorganisir dengan struktur yang sistematis (Smith 1964, 26). Selain itu, komunitas Kristen, dalam rangka mengekspresikan apa yang dialami dan dijalani, menambah elemen "keyakinan" (*faith*) pada agama (Smith 1996,

27). Sampai pada poin ini, tiga elemen penting dilekatkan pada makna agama, yaitu institusi (gereja), komunitas (dengan struktur organisasi yang sistematis), dan keyakinan (*faith*).

Pada abad keempat, wacana perbandingan agama di kalangan orang Kristen mulai berkembang. Praktik-praktik (agama) oleh kelompok-kelompok non-Kristen yang mirip dengan praktik Kristen ditemukan. Penemuan tersebut menuntut kesadaran perbandingan di kalangan Kristen. Menurut Jonathan Z. Smith (1978), agama Kristen dibandingkan dan diposisikan secara biner dengan agama-agama non-Kristen: Kristen adalah "agama kita" dan yang lain adalah "agama mereka". Agama-agama tersebut kemudian dilabeli dengan kategori paganisme, heathenisme atau penyembah berhala. Keduanya diklasifikasi secara berlawanan: "agama benar" (Kristen) vs. "agama salah"; "agama spiritual (internal)" (Kristen) vs. "agama material (eksternal)"; "monoteisme" (Kristen) vs. "politeisme"; "agama" (Kristen) vs. majik atau superstisi (Smith 1978, 276).

Memasuki abad kelima Masehi, ketika Kristen menjadi semakin dominan di Barat, kata agama jarang digunakan. Alasannya, makna agama telah bertransformasi dan semakin identik dengan Kristen (Smith 1966, 27). Agama adalah Kristen, atau sebaliknya. Agama-agama yang sebelumnya dibandingkan dengan Kristen telah ditransformasi menjadi bukan lagi agama. Mereka adalah pagan/heathen, penyembah berhala, dan karena itu bukan agama. Eksistensi agama-agama tersebut yang digambarkan sebagai praktik-praktik "kultus" (bukan agama) menuntut kalangan Kristen untuk semakin menegaskan Kristen yang tidak hanya berbeda dari, tetapi bahkan bertentangan dengan agama non-Kristen. Pembedaan dan pertentangannya ditegaskan hampir di setiap aspek kehidupan jamaat Kristen seperti moral, sosial, intelektual, dan tentu saja liturginya (Smith 1966, 27). Proses pembedaan dan pertentangan tersebut berlanjut pada penegasan Kristen sebagai "agama benar" dan non-Kristen sebagai (agama) "salah" (Smith 1966, 28). Dalam konteks itu, makna agama baru muncul, yaitu bahwa agama yang "benar" adalah yang menekankan penyembahan terhadap Tuhan (yang satu, monoteistik),

karakter fundamental Kristen. Praktik-praktik non-Kristen, sekalipun dapat dibandingkan dengan Kristen, tepatnya dibedakan dari Kristen, yang berada di luar gereja, dianggap "sesat" (Smith 1966, 28). Sebagai bentuk penegasannya, menjadi Kristen adalah menolak untuk melakukan atau ikut serta dalam upacara-upacara tradisi non-Kristen. Tidak jarang terjadi pada masa itu, keterlibatan dalam praktik-praktik non-Kristen tersebut berakibat fatal (Smith 1966, 29). Intinya, pada masa tersebut, wacana "agama benar" dan "agama salah" diperkenalkan. Meyakini Kristen, menyembah Tuhan, dan melakukan praktik-praktik dalam gereja adalah "benar", dan melakukan upacara-upacara "kultus", praktik-praktik di luar gereja adalah "salah" (Smith 1966, 29).

Namun demikian, pada masa yang sama, wacana "agama benar" tidak selalu dipahami semata merujuk pada pembedaan Kristen dari non-Kristen. "Agama benar" justru merupakan wacana yang ramai dalam internal Kristen. W. C. Smith misalnya menunjukkan pandangan St. Augustine bahwa "agama benar" adalah penyembahan terhadap Tuhan yang Esa, yang tidak harus berdasarkan Kristen. St. Augustine, menurut Smith, bahkan memahami bahwa agama itu bukan sebuah sistem kepercayaan dan ritual dan bukan tradisi yang dilembagakan. Agama adalah pertemuan personal dengan Keindahan dan Cinta Tuhan yang Esa. Bagi St. Augustine, gereja tidak lebih dari sekadar sarana yang memungkinkan pertemuan tersebut terjadi (Smith 1966, 31). Esensi agama dipahami sebagai hubungan langsung antara manusia dengan Tuhan.

Sekali lagi, agama dalam wacana "agama benar" ini tidak semata merujuk pada Kristen. Pada abad kelima belas, seorang teolog Kristen, Ficino menulis "De Christiana Religione" ("Agama Kristen"). Smith menjelaskan bahwa "De Christiana Religione" sekilas mungkin dipahami merujuk kepada Kristen semata. Tetapi jika dianalisis penjelasan penulisnya, "De Christiana Religione" merujuk kepada apa yang dicontohkan dan diajarkan oleh Jesus, yaitu menyembah Tuhan. Semua keyakinan dan praktik menyembah Tuhan, tidak terbatas pada ajaran Kristen, adalah agama. Lebih jauh, Ficino menambahkan bahwa "agama" (menyembah Tuhan)

adalah karakter utama kemanusiaan. Setiap manusia memiliki insting dasar ketuhanan yang menjadikannya sebagai manusia. Menyembah, berhubungan dengan Tuhan adalah sifat dasar manusia. Demikianlah yang dimaksud dengan agama Kristen oleh Ficino (Smith 1964, 34-5). Seturut dengan itu, Martin Luther, Reformer Kristen, mengusung konsep kekristenan dengan penekanan pada "iman" (*faith*). Luther menegaskan ide-ide Gereja Abad Pertengahan, tetapi membuatnya lebih sentral, bahwa "hanya dengan iman, seseorang memperoleh keselamatan." Dengan pemahaman demikian, Luther tampak tidak dirisaukan oleh "konsep agama" (Smith 1966, 36).

Pada tahun 1525, seorang pemimpin Protestan asal Swis, Zwingli, menerbitkan buku, *De Vera at Falsa Religione Commentarius* ("Komentar Agama yang Benar dan yang Salah"). Pada buku tersebut, Zwingli membahas bukan antara Kristen (yang benar) dan agama-agama lain (yang salah), tetapi Kristen yang benar dan Kristen yang salah. Baginya, agama adalah hubungan antara manusia dan Tuhan. Agama ada ketika seseorang percaya pada Tuhan yang dengan Kasihnya menyapa hamba-Nya. Agama yang salah, atau dalam istilah dia sendiri, kepatuhan yang salah atau superstisi (khayalan) ada ketika sesuatu yang bukan Tuhan dipercayai sebagai tuhan. Bagi Zwingli, terlalu menyucikan Paus, majelis gereja, penguasa gereja, dan lainnya adalah bentuk keberagamaan yang keliru (Smith 1966, 36). Abad ke-16 juga diwarnai dengan perkembangan baru dalam dunia Kristen (Protestan) ketika manual instruksi-instruksi agama disusun dan dicetak. Salah satu akibatnya adalah istilah agama dan agama Kristen yang jarang digunakan sebelumnya, menjadi semakin populer dan umum pada tahun 1600-an (Smith 1966, 37). Di antara yang dicatat oleh J. Z. Smith (1978, 270), khususnya pada awal abad ke-17 adalah bahwa istilah agama merujuk baik kepada Kristen Katolik maupun kepada komunitas-komunitas non-Kristen. Seorang Katolik, dan pemimpin komunitas non-Kristen (kasusnya di Meksiko) seperti "dukun" jika dibandingkan dengan kasus Indonesia, dianggap sebagai seorang yang beragama. Pada abad ke-17, agama sendiri tidak pernah didefinisikan secara ketat, sehingga

penggunaannya tampak mirip dengan pada awal abad Masehi. Pada abad ini, agama dipahami sebagai sistem kepercayaan yang mendasari praktik-praktik seremonial, seperti upacara ritual (Smith 1978, 270).

Pada perkembangan selanjutnya, perdebatan yang terjadi di kalangan para polemis dan apologetis mengarahkan pemaknaan agama kepada sebuah entitas (doktrin) yang sistematis (Smith 1964, 43). Perspektif Katolik tentang agama yang identik dengan ritual berubah. Selain itu, mengutip Samuel Johnson (1755), J. Z. Smith menunjukkan menguatnya wacana Kristen Protestan dalam pendefinisian agama sebagai "*virtue*" (kebajikan) yang dilakukan berdasarkan atas penyembahan kepada Tuhan, dan sebagai ajaran tentang harapan-harapan dan balasan di masa depan (ganjaran dan hukuman) (Smith 1998, 271). Kesalehan adalah kebajikan moral yang membuat seseorang takut dan cinta Tuhan dan Yang Maha Suci (Smith 1998, 271; dikutip dari Phillips 1696). Perubahan (dari ritual) ke makna "keyakinan" sebagai elemen kunci agama (atau bahkan "keyakinan" identik dengan agama) adalah dampak dari perdebatan wacana agama yang "benar" dan agama yang "salah". Wacana "keyakinan" sebagai (identik dengan) agama ini semakin menguat akibat perdebatan di kalangan denominasi Protestan yang masing-masing mengusung klaim kebenaran dan otoritasnya, dan juga kesadarannya yang semakin berkembang akan eksistensi tradisi-tradisi non-Kristen. Pada abad ini, kategori-kategori agama mulai berkembang. Kristen mulai semakin dibedakan dari yang lain, dan yang populer pada waktu itu adalah Kristen, Mohametanisme (kategori awal untuk Islam), Judaisme, Idolatri (penyembah berhala) (Smith 1998, 271).

Abad ke-17 menandai masa ketika kata "*religions*" (agama-agama, dalam bentuk jamak) muncul dan menjadi standar pada pertengahan abad ke-17, dan menjadi umum dipakai pada abad ke-18. Sebelumnya, agama cenderung dipahami sebagai kata "tunggal" karena ia terkait dengan kepatuhan, ketundukan, penghormatan, dan penyembahan seseorang (Smith 1966, 43). Konsep agama dipahami sebagai "kesalehan rohani", tetapi pada pertengahan abad ke-17 dan awal-awal ke-18, pemahaman

konsep agama tersebut berubah sebagai konsekuensi dari benturan kelompok-kelompok keagamaan, munculnya gerakan intelektualisme, dan diterimanya informasi-informasi atau data dari luar Eropa mengenai pola-pola keberagamaan komunitas/masyarakat lain. Para misionaris, penjajah, dan pelancong banyak memberikan catatan-catatan etnografis tentang masyarakat non-Eropa. Tuntutan untuk memasukkan tradisi-tradisi non-Kristen, seperti Yahudi, Islam, paganisme, dan lain-lainnya, sebagai bagian dalam diskusi agama semakin berkembang (Smith 1998, 275). Konsep agama-agama (yang dipahami sebagai jamak, tidak lagi tunggal) kemudian menjadi landasan bagi konsep agama modern (Smith 1966, 44). Upaya tersebut terus berkembang, dan kategori-kategori baru dimunculkan. J. Z. Smith misalnya mencatat bahwa nama-nama (agama-agama) baru terus bermunculan, seperti Buddhisme (1821), Hinduisme (1829), Taoisme (1839), dan Konfusianisme (1862) (Smith 1998, 276). Abad ke-19 menandai perkembangan kategori agama yang semakin jamak.

Pada abad ke-19, kajian antropologi mengembangkan penelitian dengan salah satu fokusnya pada agama masyarakat (yang waktu itu populer dengan istilah) primitif. Berbeda dari kategori-kategori sebelumnya, kategori atau tepatnya teori-teori yang digunakan untuk agama masyarakat "primitif" umumnya didasarkan atas asumsi bahwa masyarakat dengan gagasan dan aktifitas keagamaannya tersebut seakan berada dalam fase perkembangan sejarah yang statis. Berbagai istilah atau kategori dilabelkan kepada mereka, misalnya fetisisme, totemisme, shamanisme, antropomorfisme, animisme, majis, roh (*spirit*) penjaga, penyembah leluhur, dan seterusnya (Smith 1998, 277). Semua agama masyarakat yang disebut primitif kemudian dalam perkembangannya dimasukkan dalam kategori animisme (Smith 1998, 278).

2.2. Invensi Paradigma Agama Dunia: Melanggengkan Konstruksi Barat

Menurut para sarjana yang kritis terhadap studi agama, seperti yang disebutkan sebelumnya, definisi-definisi agama yang berpengaruh dalam studi agama umumnya terperangkap dalam dua perspektif yang saling

berkaitan. Pertama adalah studi agama didasarkan atas cara pikir Barat. Definisi dan pemaknaan agama didominasi oleh perspektif Barat. Kedua, kajian agama, di mana pun ia dilakukan dilandasi oleh suatu paradigma universalisme, yaitu paradigma agama dunia.

Tomoko Masuzawa (2005) menyingkap pergulatan sarjana filologis, orientalis, dan komparativis Eropa pada abad ke-19 yang berhasil menancapkan paradigma agama dunia. Masuzawa berhasil menunjukkan bahwa betapa pun bermasalahnya, paradigma tersebut masih sangat berpengaruh hingga sekarang, sebagaimana terjadi dalam pengajaran agama-agama di berbagai kampus, terutama di kampus-kampus Amerika Serikat. Pengaruh paradigma tersebut bahkan melampaui ruang kampus. Pengaruhnya menjangkau ruang publik, dan bahkan kebijakan. Berdasarkan fakta tersebut, Masuzawa menuntut agar sarjana-sarjana sekarang memikirkan dan menemukan metode dan paradigma alternatif (2005, 308).

James L. Cox (2007) menambahkan bahwa minimal dua alasan fundamental yang mendasari mengapa diperlukan metode atau perspektif alternatif dari paradigma agama dunia. Pertama, paradigma agama dunia yang dibangun pada abad ke 19 dikonstruksi dalam konteks relasi kuasa antara Barat *vis a vis* non-Barat (2007, 47). Paradigma tersebut dipakai untuk menegaskan kuasa Barat atas non-Barat. Seturut dengan poin ini, Jonathan Z. Smith (1978) lebih tegas menyatakan bahwa kajian agama, dengan paradigma agama dunia, pada dasarnya merupakan upaya untuk memetakan, mengostruksi dan mengokupasi posisi-posisi kuasa, sekalipun dalam mengklasifikasi agama berdasarkan kriteria netral (1978, 291). Smith selanjutnya menunjukkan bahwa sejarah akademik Barat mengakar pada Yunani Kuno yang membedakan antara "kita" dan "mereka", atau dalam antropologi Yunani, antara "Yunani dan Barbar (yang direpresentasikan sebagai 'bukan manusia')". Pendekatan serupa terhadap yang lain juga kental dalam sikap para intelektual Eropa abad ke-19 dan 20 akibat dari pengalaman dan ideologi kolonialisme dan imperialisme Barat (1978, 294).

Dalam konteks itu, Smith melanjutkan, suatu agama ("mereka") dapat

dianggap sebagai agama dunia jika ia mirip dengan agama "kita". Artinya, agama tersebut harus memiliki kemampuan untuk memasuki sejarah "kita", baik dengan cara membentuknya, berinteraksi dengannya, atau memolesnya. Menjadi agama dunia, agama tersebut harus memiliki posisi penting dalam geopolitik. Hanya dengan begitu, ia dapat dipertimbangkan (1978, 295).

Alasan fundamental yang kedua menurut Cox adalah bahwa paradigma agama dunia didasarkan atas asumsi akan elemen esensial yang berlaku universal. Sesuatu dapat dianggap sebagai agama hanya jika memiliki elemen tersebut, dan elemen tersebut didasarkan atas asumsi-asumsi teologis Kristen (2007, 47), sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Agama Kristen adalah prototipe kajian agama di Barat, tetapi juga berpengaruh besar di luar Barat (Bell 2006; Owen 2011; Geaves 2005). Argumen Cox tersebut dapat dibuktikan dengan mencermati teori-teori atau definisi-definisi agama yang dirumuskan oleh sarjana-sarjana besar yang pengaruhnya lintas-disiplin hingga sekarang, baik yang reduksionis atau "anti-agama" seperti E. B. Tylor, Frazer, Karl Marx, Emile Durkheim, Sigmund Freud maupun yang "apologetis" seperti Mircea Eliade, William James, Rudolf Otto, dan lain-lain (Pals 2009).

Kesamaan pendapat para sarjana besar ini agak mengherankan, karena mereka memiliki pendekatan berbeda dalam mendefinisikan agama. Definisinya pun berbeda-beda atau bahkan di antara mereka saling bertentangan. Akan tetapi jika dicermati, teori-teori mereka semuanya menekankan pada adanya elemen esensial. Sesuatu dapat dianggap agama jika memilikinya. Tylor misalnya meneorikan agama sebagai "kepercayaan pada spirit (ruh)". Definisi ini masih dominan pengaruhnya hingga sekarang. Durkheim dan Eliade, sekalipun saling bertolak belakang, sama-sama menjadikan "sakral" sebagai elemen esensial. Durkheim tidak mempercayai sesuatu yang supernatural dan karenanya memaknai "sakral" sebagai sesuatu yang merujuk kepada masyarakat, tepatnya solidaritas yang mengikat masyarakat yang terdiri dari kepercayaan (*belief*) dan ritual. Sementara Eliade memaknai sakral, yang dipinjamnya dari Durkheim,

sebagai sesuatu yang berhubungan dengan ketuhanan, atau sakral itu adalah tuhan itu sendiri. Dalam perkembangannya, sakral versi Eliade justru yang lebih berpengaruh dalam studi agama. Frued yang anti agama, menempatkan ide tentang "Tuhan" dalam teori *oudipus complex*-nya sebagai elemen esensial agama, dan seterusnya. Semua elemen esensial dari teori-teori tersebut menunjukkan kekentalan asumsi teologi Kristen.

Kedua asumsi tersebut saling berkaitan. Untuk dikategorikan sebagai agama dunia, suatu agama harus memiliki komponen-komponen seperti yang ada pada agama Kristen, seperti kitab suci, doktrin atau dogma, upacara, komunitas, institusi dan seterusnya. Kristen sekali lagi adalah prototipe, sehingga yang lain hanya bisa diakui sebagai agama jika mampu menyesuaikan diri dengan karakter Kristen. Yang lain senantiasa berada dalam bayang-bayang Kristen. Berkaitan dengan dua alasan fundamental yang berkelindan itu adalah asumsi universalisme Kristen yang kental dalam studi agama: semua manusia, dari mana dan di mana pun berada memiliki potensi yang sama, mampu menerima "kebenaran" Tuhan (ajaran Kristen), seperti yang sudah dijelaskan di bagian sebelumnya. Asumsi universalisme tersebut berdampak pada kajian agama yang seakan terperangkap pada klaim bahwa semua agama dapat dibandingkan karena semuanya memiliki hakikat pengalaman dan persepsi yang sama. Menurut Engler (2006, 120), semua itu dianggap agama karena merefleksikan realitas esensial yang sama: sakral (lihat misalnya, Pyysia¨inen and Anttonen 2002), prototipe teori agama (Saler 2000), dan teori agama relasional (Benavides 1997).

Sekadar untuk ditegaskan, studi agama hingga hari ini masih dominan menggunakan paradigma agama dunia. Sebuah paradigma yang dibentuk dari pergulatan Eropa (Barat) dalam rangka, di satu sisi, membandingkan agamanya (Kristen) versus agama lain, dan untuk menegaskan superioritasnya atas non-Barat. Ide pluralisme dikembangkan. Islam, Yahudi, Hindu, Buddha, dan seterusnya semuanya dapat diakui sebagai agama, atau bagian dari "agama dunia" serupa dengan Kristen, tetapi setelah semua itu disesuaikan dengan Kristen (King 1999; Orsi

2005). Sebagaimana faktanya, tentu saja semua agama tersebut senantiasa tampil "tidak sempurna" karena yang sempurna sebagai agama hanyalah Kristen. Demikian maksud dari prototipe. Ide pluralisme dalam konteks ini tidak lebih dari sekadar retorika yang seakan akomodatif, merangkul dan egaliter, tetapi fakta sesungguhnya adalah penundukan Barat atas non-Barat. Proyek Eropa melalui agama-agama yang telah dimasukkan dalam kategori agama dunia adalah untuk "menundukkannya" (Masuzawa 2005, bandingkan dengan Said 1979).

2.3. "Animistisasi" agama-agama leluhur

Sisi lain dari invensi paradigma agama dunia adalah yang terkait dengan agama leluhur. Paradigma agama dunia, yang sarat dengan retorika pluralisme, berhasil merangkul berbagai agama seperti Islam, Yahudi, Hindu, Buddha, Konghucu, dan seterusnya, tetapi juga berhasil "menyingkirkan" agama leluhur (Fitzgerald 2007, 9). Sejak awal muncul dan berkembangnya agama Kristen, agama-agama leluhur telah dilekatkan dengan berbagai label negatif seperti heathenisme, paganisme, penyembah berhala, agama salah, dan seterusnya. Label-label tersebut telah digunakan untuk "menghakimi" agama-agama leluhur sebagai representasi ketertinggalan, primitivisme, tidak beradab, dan seterusnya. Representasi-representasi Eropa tersebut adalah juga sebagai alat penundukan dan/atau justifikasi penundukan. Mereka harus diubah, diganti budayanya, cara pikir dan cara hidupnya, ditinggalkan dan dikonversi ke agama Kristen, yang memfasilitasi kemodernan dan kemajuan. Narasi-narasi tersebut efektif dalam menjustifikasi penjajahan.

Seperti telah disinggung sebelumnya, teori paling umum digunakan untuk merepresentasikan agama-agama leluhur adalah animisme (Smith 1998; 1978). Animisme sebagai teori paling berpengaruh lintas-disiplin dan menjangkau bahkan di luar dunia akademik: publik dan kebijakan untuk agama-agama leluhur. Ia adalah teori yang dibangun oleh E. B. Tylor (1958) yang sekalipun "anti-agama" tetapi pendekatannya kental dengan paradigma agama dunia. Animisme menurut Tylor adalah "kepercayaan

terhadap ruh (*spirit*)" –elemen esensial bagi agama dunia. Ia adalah asal-muasal agama. Animisme adalah cara pikir manusia primitif, dan ketika peradaban manusia berkembang, cara pikir (animisme) tersebut sepatutnya ditinggalkan, dan digantikan oleh agama (sebagai sarjana anti-agama, Tylor selanjutnya meneorikan bahwa agama pun sebaiknya ditinggalkan oleh manusia modern, dan digantikan dengan sains). Teori animisme Tylor untuk agama-agama leluhur tampak jelas sebagai bagian proyek Eropa.

Cara kerja paradigma agama dunia dalam teori animisme Tylor dapat dicermati ketika ia menganalisis fenomena agama-agama leluhur, misalnya dalam praktiknya penganut agama leluhur mengunjungi pohon, hutan, gunung, dan wujud-wujud alam lainnya. Dengan perspektif Baratnya, Tylor beranggapan bahwa tidak mungkin orang-orang tersebut "menyembah" wujud-wujud alam karena wujud-wujud alam tersebut adalah obyek (bukan subyek). Perspektif subyek (manusia)-obyek (alam) kental dalam teori Tylor (Bird-David 1999). Tylor selanjutnya "merasionalisasi" praktik agama-agama leluhur dengan mengatakan bahwa mereka itu "menyembah sesuatu di balik wujud alam". Sesuatu itu adalah *spirit* (ruh). Pada poin ("menyembah *spirit*") inilah Tylor menegaskan paradigma agama dunia (Maarif 2012; 2015). Hanya dengan memasukkan elemen "menyembah *spirit*", praktik-praktik agama leluhur dapat dirasionalisasi, dikaitkan atau dikategorikan agama, tepatnya asal-muasal agama (*the origin of religion*). Karena statusnya sebagai "asal-muasal" agama, agama leluhur tidak dapat dijadikan sebagai agama dunia. Secara esensial, agama leluhur memiliki komponen utamanya (menyembah spirit), tetapi karena komponen-komponen penting lainnya sebagaimana yang ada pada Kristen tidak dimilikinya, agama leluhur harus berada di luar agama dunia.

Lebih lanjut, Tylor menjelaskan bahwa prilaku penganut agama leluhur tersebut tentu saja bertentangan dengan rasionalitas. Kepercayaan mereka terhadap sesuatu di balik wujud alam adalah bentuk kesesatan pikir, menurut Tylor. Mereka menganggap hidup sesuatu yang mati. Mereka menganimasi sesuatu yang tidak bergerak (*inanimate*). Prilaku mereka adalah primitif, dan karenanya sepatutnya ditinggalkan. Teori animisme

Tylor adalah untuk mendiskreditkan agama-agama leluhur. Teorinya adalah konstruksi Barat, tepatnya bagian dari proyek Eropa. Melalui teorinya, Tylor dan pengikutnya menegaskan superioritas cara pikir Barat yang etnosentris dan sekaligus menegaskan inferioritas agama-agama leluhur, dan menjustifikasi penundukannya, penjajahannya, pemaksaannya terhadap penganut agama-agama leluhur untuk beralih ke agama (dunia).

Banyak sarjana telah menunjukkan kesalahan pikir Tylor yang Eurosentris. Animisme sebagai teori bukannya menggambarkan realitas sebenarnya, tetapi konstruksi Tylor, konstruksi Barat (Bird-David 1999; Harvey 2000; Gill 1994; 1982). Ia adalah pikiran atau representasi pikiran atau logika budaya Tylor. Animisme lebih merupakan tentang logika Tylor, logika Eropa. Sekalipun Tylor adalah sarjana anti-agama, tetapi teori animismenya telah menjustifikasi label-label subyektif kalangan Kristen yang sebelumnya sudah populer. Lebih jauh, animisme bahkan "memuseumkan" (baca: melanggengkan) etnosentrisme hingga hari ini. Animisme versi Tylor terus melanggengkan etnosentrisme Barat hingga abad sekarang melalui akademia dan tentu saja kekuasaan, baik di Barat maupun di luarnya, termasuk di Indonesia.

Pelanggengan tersebut bahkan berakibat pada pengentalan asumsi bahwa animisme seakan bukan lagi sekadar teori. Ia seakan adalah "nama" bagi praktik-praktik keagamaan. Penyebutan dan penggunaannya tidak lagi dipertanyakan dan dipersoalkan. Sejarahnya yang etnosentris dilupakan. Ia diterima dan bahkan terus direproduksi. Ketidaksadaran akan sejarah bangunan teori animisme Tylor yang etnosentris, sehingga terus digunakan dan direproduksi adalah bentuk dari sikap tanpa daya kritik. Ia adalah bentuk keluguan. Atau bahkan, ia adalah bagian yang memang terus mengusung dan mempromosikan etnosentrisme Barat. Ia adalah bagian yang berkepentingan dengan penundukan dan penjajahan.

Agama-agama leluhur yang dinilai berbeda atau tidak memenuhi kualifikasi agama dunia "dianimismekan", baik karena demi penundukan atau karena kegagalan metodologis. Representasi agama-agama leluhur, akibatnya hingga sekarang di mana-mana, senantiasa direpresentasikan

sebagai entitas yang kekurangan, ketinggalan, primitif, dan seterusnya. Pelabelan dengan term-term peyoratif semacam itu didiskusikan, direproduksi dan dilanggengkan di ruang-ruang kelas, di halaman-halaman buku-buku teks dan referensi, dan di media-media populer.

3. Pendefinisian Agama di Indonesia

3.1. Menegaskan Paradigma Agama Dunia

Studi dan pendefinisian agama di Indonesia serupa dengan di Barat. Studi agama dan pengelolaan agama di Indonesia mewarisi atau mungkin lebih tepat disebut "menjiplak" model studi dan pendefinisian agama di Barat. Penilaian ini merujuk pada pendekatan yang digunakan, yaitu "paradigma agama dunia". Paradigma agama dunia di Indonesia justru bahkan lebih ketat. Di Barat, sekalipun paradigma agama dunia masih kental sebagaimana tampak dalam studi dan pengajaran agama, terus mengalami perkembangan dalam hal jumlah agama yang terus bertambah dari waktu ke waktu (Masuzawa 2005). Di Indonesia, kajian agama lebih dominan seakan sekadar mengimplementasikan kebijakan negara yang hanya mengakui dan melayani enam agama (dunia). Artinya, paradigma agama dunia yang mendasari studi agama di Indonesia lebih sempit, lebih ketat, dan karena itu, lebih etnosentris dan lebih diskriminatif.

Sejarah terbentuknya paradigma agama dunia di Indonesia bisa dilacak sejak masa penjajahan Belanda. Pada paruh pertama abad ke-19, pemerintah penjajah Belanda (hanya) mengembangkan pendidikan agama Kristen. Pendidikan agama Kristen bahkan dijadikan sebagai pendidikan pemerintah. Sementara pendidikan agama Islam dibatasi, jika tidak dilarang (Suhadi, dkk. 2014; Hasbullah 1995). Fakta sejarah tersebut menegaskan "definisi agama" konstruksi Barat yang esensialis dan diberlakukan secara universal. Selain Kristen, bagi penjajah Belanda, tentu saja dengan superioritas Baratnya, tidak ada lagi agama. Islam sebenarnya sudah diakui, tetapi selain masih dianggap "aneh" (misalnya di Barat awalnya dilabeli dengan Mohametisme), juga dianggap berbahaya, melawan penjajah.

Segera setelah Indonesia merdeka, pemerintahan terbentuk, Departemen Agama Republik Indonesia didirikan, konsep agama dunia dikukuhkan, Islam sebagai agama yang dipeluk penduduk mayoritas mendominasi wacana agama, dan agama-agama lain harus menyesuaikan diri untuk mendapatkan pengakuan. Skenario pengukuhan agama-agama (dunia) di Indonesia serupa dengan yang terjadi di Eropa. Jika di Eropa Kristen dijadikan sebagai prototipe, maka di Indonesia Islamlah prototipenya. Definisi agama yang umum dipahami adalah sesuatu yang memiliki kitab suci, nabi, doktrin ketuhanan yang Maha Esa, dan mendapat pengakuan internasional (Mulder 1978). Definisi ini serupa dengan yang dilakukan di Barat, seperit sudah diuraikan. Paradigma agama dunia konstruksi Barat diindonesiakan, sehingga ia sangat kental, lebih sempit dan ketat. Keketatan definisi tersebut disebabkan karena negara yang memprototipekan Islam melalui institusi negara (Departemen Agama, Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat/ Bakorpakem), pendidikan agama, dan berbagai peraturan perundang-undangan. Sekalipun negara tidak memiliki definisi agama yang resmi, Departemen Agama menggunakannya secara efektif (Picard 2011; Schrauwers 2000; Atkinson 1983). Karena definisi tersebut, semua harus bertansformasi, merasionaliasi dan melembagakan diri, menyesuaikan dengan Islam jika ingin diakui sebagai agama. Demikian pengalaman Hindu, Buddha dan Konghucu di Indonesia (Bagir 2016, 22; Picard dan Madinier 2011).

3.2. Agama Dunia vs. Agama Leluhur di Indonesia

Pada awal abad ke-20, pemerintah penjajah Belanda mengeluarkan kebijakan politik terkait Islam dan adat berdasarkan usulan Christiaan Snouch Hurgronje. Islam kesalehan diberi kebebasan, tetapi Islam politik ditekan. Sementara adat didukung, direvitalisasi dan dikembangkan. Kebijakan tersebut adalah upaya untuk menekan pemberontakan Islam militan dan sekaligus menjadikan kelompok adat sebagai aliansi. Pada masa inilah awal mula pembedaan antara Islam (agama) dan adat yang dilakukan oleh negara (pemerintah penjajah). Di samping itu, pemerintah

penjajah Belanda juga mengeluarkan kebijakan etis yang mewajibkan pemerintah penjajah memperhatikan pengembangan dan pembangunan subyek jajahan. Dalam konteks itu, pemerintah penjajah cukup dilematis menangani kelompok adat yang didukungnya. Di satu sisi, ia perlu direvitalisasi, tetapi di sisi lain, adat dianggapnya anti-modern yang artinya anti-Eropa. Pengetahuan tentang adat yang anti-modern terbangun selain dari bangunan pengetahuan Barat seperti telah didiskusikan sebelumnya, juga berdasarkan hasil eksplorasi sarjana-sarjana penjajah sendiri di nusantara. Teori animisme sudah digunakan lebih awal secara populer untuk menggambarkan praktik-praktik adat (Kruyt 1906; 1915; Bakker 1911).

Konstruksi pembedaan antara Islam (agama) dan adat (bukan agama, atau pseudo-agama yang harus "ditundukkan") oleh penjajah Belanda direproduski oleh rezim pasca-kolonial (Schrauwers 2000; Aragon 2000; Atkinson 1983). Kebijakan negara dan kajian akademik tentang agama (dunia/leluhur) pasca-kolonial bahkan seakan menyatu. Paradigma agama dunia semakin kuat, dan implikasinya animisme cenderung diperlakukan bukan lagi sebagai "teori" (*subject to justification and falsification*) tetapi sebagai "nama" yang dilekatkan pada adat, praktik-praktik lokal, agama-agama leluhur. Akibatnya, agama-agama leluhur senantiasa direpresentasikan sebagai entitas serba ketinggalan, irasional dan anti-modern. Mereka dianggap memiliki elemen esensi agama (misalnya spiritualitas), tetapi dengan kualifikasi primitif. Mereka karenanya seakan dipersiapkan untuk menerima agama dunia seperti Kristen dan Islam sebagai syarat untuk maju (Subagya 1981).

Kebijakan pemerintah sejak kemerdekaan melanggengkan dan memperketat paradigma agama dunia. Pemerintah hanya mengakui dan melayani enam (6) agama, yang secara *politis* dianggap memenuhi elemen-elemen yang disyaratkan untuk menjadi agama dunia. Elemen-elemen seperti kitab suci, doktrin ketuhanan, nabi, dan pemeluknya lintas bangsa ditentukan berdasarkan Islam sebagai prototipenya (Mulder 1978; Atkinson 1983; Picard dan Madinier 2011). Kelima agama lain yang diakui

harus lebih dulu menunjukkan bahwa mereka memenuhi elemen-elemen tersebut untuk kemudian diakui sebagai agama. Agama-agama leluhur (kepercayaan/adat) di sisi lain dianggap tidak memenuhi elemen-elemen agama dunia. Mereka diklaim primitif dan animis. Mereka irasional, anti-modernitas dan anti-pembangunan. Klaim tersebut sekali lagi adalah warisan Barat. Ia direproduksi karena efektif untuk menjustifikasi penundukan.

Selain klaim primitif dan animis, paradigma agama dunia juga menjustifikasi pelabelan lain terhadap penganut agama leluhur. Peristiwa September 1965 adalah momen penting menguatnya paradigma agama dunia, sekaligus pelabelan komunis terhadap penganut agama leluhur. Penganut agama leluhur "dikomunisasi", atau agama mereka diidentikkan dengan komunisme (yang diartikan tidak bertuhan, anti-agama), yang konsekuensinya fatal: diculik dan dipenjara, atau lebih fatal dari itu. Mereka dikejar-kejar sampai mereka pindah atau konversi ke salah satu agama dunia. Fenomena komunisasi dan konversi tersebut terjadi secara masif hingga awal tahun 1970-an.

Pada tahun 1973, komunisasi tidak lagi populer. Penganut agama leluhur bahkan mendapatkan pengakuan setara dengan agama dunia melalui Tap MPR No. IV/1973. Agama (dunia) dan kepercayaan (agama leluhur) diperlakukan setara dengan agama: diakui, dilayani, dan bahkan dikembangkan. Tetapi Ketetapan MPR No. IV/1978 memberi label baru untuk agama leluhur: "kepercayaan adalah budaya, bukan agama". Agama leluhur "dibudayanisasi". Penganutnya hanya dianggap berbudaya, dan belum beragama. Konsekuensinya, mereka wajib berafiliasi atau kembali pindah ke salah satu dari agama dunia yang diakui negara. Para penganut agama leluhur wajib mendeklarasikan dan mencatatkan afiliasi agamanya di setiap "peristiwa penting" yang dialaminya sebagai warganegara, seperti kelahiran, pernikahan, lamaran kerja, sumpah jabatan, di Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, dan pemakaman. Hanya dengan mencatatkan afiliasi agamanya (dunia), mereka dapat mendapatkan pelayanan dari negara.

Paradigma agama dunia sangat mapan, hegemonik, dan bahkan menjadi ideologis. Agama dunia dijadikan sebagai agama (resmi) negara. Negara mengundang-undangkannya, mewajibkan untuk dicatatkan sebagai identitas warganegara, dan akademia dominan menjustifikasinya. Atau, akademia pun ikut tunduk kepada hegemoni politik. Studi agama dominan mencakup hanya agama dunia tersebut. Akibatnya, sejarah pengelolaan agama (dunia/leluhur) oleh negara yang pada dasarnya adalah sejarah pembedaan dan diskriminasi kelompok warganegara seakan justru menjadi norma. Pengistimewaan agama dunia dan diskriminasi agama leluhur telah menjadi norma hukum, politik dan budaya. Penganut agama leluhur terus dicurigai dan diawasi. Mereka bahkan dikriminalisasi atas nama norma melalui lembaga negara Bakorpakem yang dibentuk sejak Orde Lama dan terus dikukuhkan hingga saat ini. Hak asasi para penganut agama leluhur dilanggar, termasuk di saat negara sedang mengarusutamakan perlindungan HAM, jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dengan berbagai produk perundang-undangan HAM, utamanya sejak Era Reformasi (Nainggolan 2009; Sutanto 2011; Kholiludin 2015; Yentriyani 2016).

Dalam konteks pembedaan, diskriminasi dan kriminalisasi tersebut, penganut agama leluhur harus memainkan strategi-strategi untuk keberlanjutannya. Secara umum, terdapat tiga teori yang menjelaskan strategi yang dimainkan. Pertama adalah "konversi" (pindah agama). Segera setelah agama-agama (dunia) diakui oleh negara, Islam dan Kristen khususnya berkompetisi mengkonversi penganut agama leluhur, atau warganegara yang sebenarnya sudah berafiliasi ke salah satu agama dunia tetapi dianggap belum sempurna (Hefner 1987; 1993; Kipp 1995; Duncan 2003; Yamashita 2003; dan lain-lain). Gerakan konversi oleh agama-agama dunia atas nama peraturan perundang-undangan menempatkan penganut agama leluhur pada posisi tanpa pilihan kecuali pindah agama: meninggalkan agama leluhur mereka dan memeluk agama negara. Dalam keterpaksaan, penganut agama leluhur tunduk di ruang publik, mereka mencatatkan afiliasi agamanya (dunia/negara), tetapi tetap taat pada agama

leluhurnya di ruang privat. Mereka akibatnya seringkali diklaim seperti Islam KTP, Islam nominal, dan seterusnya. Sebelum reformasi, mereka tunduk dan diam, tetapi setelah reformasi, banyak di antara mereka yang menggugat, menolak dikonversi, menuntut agama leluhurnya diakui secara setara, dan setelah UU Adminduk 23/2006 diterbitkan, mereka mengosongkan kolom agama di KK/KTP mereka. Penganut agama leluhur saat ini sedang mengawal proses persidangan uji materi pasal-pasal UU Adminduk tentang pengosongan kolom agama. Atas nama HAM dan konstitusi, mereka menuntut agar agama leluhur mereka dapat dicatatkan di KK/KTP mereka.

Kedua adalah "sinkretisme" (Geertz 1960; 1973; Woodward 1989; 2011; Cederroth 1981; Tamney1980; Anderson 1990; Katu 2000; Rössler 1990; Usop 1985; Newland 2000; Roff 1985, Bowen 1993; Hefner 1997; Gibson 2000; Beatty 1999). Sinkretisme adalah teori yang populer tetapi dipermasalahkan dalam studi agama (Stewart 1999). Sebab utamanya adalah karena hegemoni paradigma agama dunia kental dalam teori tersebut. Sinkretisme mengasumsikan suatu agama (misalnya Islam, Kristen, atau lainnya) begitu "murni" (*pure*) sehingga dapat (atau harus) dibedakan dengan agama lainnya. Asumsi kemurnian agama tentu saja tidak empiris. Segera suatu agama bertemu dan berinteraksi dengan agama lainnya, saling memengaruhi antar keduanya menjadi tak terhindarkan, kecuali jika pertemuan yang dilakukan adalah untuk menegasikan. Keniscayaan saling memengaruhi dalam pertemuan dan interaksi terbukti secara empiris dengan fakta sosial keagamaan di mana misalnya Islam, Kristen, Hindu, Buddha dan seterusnya sangat beragam dan bervariasi.

Dengan kesadaran atas kritik tersebut, sinkretisme di sini dipakai untuk menjelaskan seseorang atau kelompok yang menyatakan diri sebagai pengikut Islam misalnya, dan pada saat yang sama menyatakan diri sebagai penganut agama leluhur. Contoh yang dimaksud seperti Islam Kejawen, Islam Ammatoa, Islam Aboge, Islam Wetu Telu, dan lain-lainnya. Mereka menegaskan diri sebagai Muslim sebenarnya, bangga dan sungguh-sungguh dengan penegasannya, tetapi juga sadar akan

perbedaan keberislamannya dengan Islam yang diklaim "murni", puritan, atau berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah.

Komunitas-komunitas semacam di atas cenderung memandang dan memahami agama-agama secara inklusif, dan tidak eksklusif. Agama, apa pun namanya, jika mengajarkan kebaikan dan kebajikan, adalah sumber pengetahuan dan petunjuk. Mempelajarinya, bahkan memeluknya, tidak mengharuskan untuk meninggalkan agama (adat/kepercayaan) warisan leluhur. Agama dunia dipelajari, diyakini, dan dipraktikkan dalam konteks praktik adat/kepercayaan (agama) leluhur. Atau sebaliknya, adat/kepercayaan (agama) leluhur dimaknai dan dipraktikkan dalam konteks agama (dunia). Keduanya dengan demikian saling merekontekstualisasi. Agama (dunia) dalam perspektif ini dianggap serupa dengan adat/kepercayaan (agama) leluhur: adat adalah agama; agama adalah adat. Pandangan dengan hegemoni paradigma agama dunia melihat fenomena sinkretis seperti di atas sebagai syirik, heretik, dan hipokrit. Islamnya tanggung, Kristennya tidak sempurnya, dan seterusnya.

Ketiga adalah "resistensi" (Tsing 1993; Steedly 1993). Resistensi memiliki beberapa bentuk. Masyarakat Samin, juga dikenal dengan Sedulur Sikep yang sering menyebut agama leluhurnya dengan istilah agama Adam, sangat terkenal dengan cerita resistensinya, bukan hanya kepada pemerintah kolonial dan pasca-kolonial, tetapi juga terhadap agama dunia. Model resistensi masyarakat Samin dapat dikategorikan sebagai resistensi frontal. Mereka tegas menolak berafiliasi ke salah satu agama dunia sekalipun "diwajibkan" oleh negara. Bentuk lain dari resistensi adalah yang ditampilkan oleh komunitas Sumba, Nusa Tenggara Tenggara. Agama mereka disebut agama Merapu (Keane 2007; 1996). Komunitas ini berafiliasi ke Kristen, tetapi mereka seringkali mempertentangkan agama leluhurnya dengan Kristen. Mereka bahkan senantiasa menegaskan superioritas agama leluhur mereka atas Kristen. Bukan Kristen atau kitab suci Bibel yang ditentang, tetapi interpretasi terhadapnya yang melandaskan pada agama leluhurnya (Keane 1996, 152).

Model serupa dipraktikkan oleh komunitas Nias dan komunitas

Mappurondo di Sulawesi. Hummel and Telaumbanua (2007) menjelaskan bahwa sekalipun komunitas Nias sudah memeluk Kristen sejak masa penjajahan Belanda, tetapi agama leluhur mereka justru bertransformasi melalui Kristen. Kasus komunitas Mappurondo seperti dituliskan oleh Kenneth George (1996) juga demikian. Mereka mempertahankan agama leluhurnya di bawah bayang-bayang Islam. Keduanya memeluk agama dunia sejak masa penjajahan, dan terus dipertahankan, tetapi pada waktu yang sama mereka meneguhkan agama-agama leluhurnya sekalipun secara sembunyi-sembunyi. Mereka menolak, tetapi secara diam-diam.

Daftar pengalaman penganut agama leluhur, khususnya terkait dengan strategi mereka merespon pembedaan dan diskriminasi yang dialaminya dapat ditemukan sebanyak dengan jumlah komunitas penganut agama leluhur itu sendiri, atau bahkan lebih. Setiap komunitas dapat dan telah memainkan satu, dua strategi, atau lebih. Beberapa yang sudah diutarakan cukup untuk menegaskan bahwa terlepas gencarnya proyek konversi yang dilakukan oleh penganut agama dunia, khususnya Islam dan Kristen, dan didukung oleh negara, penganut agama leluhur terus bergeliat menavigasi dirinya untuk tetap dan terus bertahan dan berkembang. Mereka didiskreditkan, didiskriminasi, dan bahkan dikriminalisasi, tetapi mereka hadapi dengan berbagai strategi. Pemerintah Indonesia sepanjang sejarahnya telah menempatkan mereka sebagai kelompok warganegara kelas dua, atau bahkan tak berkelas, tetapi segera setelah mereka menemukan momen atau kesempatan untuk mengekspresikan diri, mereka maksimalkan. Era reformasi telah memberi mereka ruang, dan pada tahun 2006, khususnya setelah UU 23/2006 tentang Adminduk diterbitkan, sebagian penganut agama leluhur telah dengan tegas menyatakan diri lepas dari agama dunia. Mereka kosongkan kolom agama di KK/KTP mereka. Pengosongan kolom agama adalah sebuah progres penting dalam sejarah penganut agama leluhur, namun belum membuat status kewarganegaraan mereka setara dengan penganut agama dunia. Dengan kesadaran akan haknya sebagai warganegara, mereka akan terus menuntut kesetaraan.

4. Kesimpulan

Pendefinisian agama hingga saat ini, di Barat dan di mana pun, termasuk dan utamanya di Indonesia didominasi oleh paradigma agama dunia yang dikonstruksi pada abad ke-19 di Eropa. Paradigma agama dunia tersebut telah mengukuhkan definisi agama yang teologis-monoteistik, esensialis dan etnosentris. Barat dan Indonesia tampak serupa. Keduanya masing-masing memprototipekan satu agama dominan. Barat menjadikan Kristen sebagai prototipe, sementara Indonesia menjadi Islam sebagai prototipe. Definisi agama dirumuskan berdasarkan agama prototipe. Betapa pun luas jangkauannya, misalnya dengan retorika pluralisme, definisi agama dengan paradigma agama dunia hanya semakin mengistimewakan yang dominan, yang diprototipekan (Kristen adalah agama paling sempurna di Barat, dan Islam adalah agama paling sempurna di Indonesia), memaksa agama-agama lain untuk menyesuaikan diri agar dapat dikategorikan serupa dengan agama dominan (Islam terus dipersoalkan di Barat, sebagaimana Kristen terus dipersoalkan di Indonesia; demikian juga nasib agama-agama minoritas yang selalu ada dalam bayang-bayang agama dominan), dan senantiasa membedakan (agama dunia) dari yang diklaim dengan pseudo-agama, seperti agama leluhur (agama leluhur dilihat sebagai asal-muasal, atau dekat dengan agama, dan tidak dapat memenuhi kriteria agama dunia, sehingga harus ditundukkan).

Sejarah pendefinisian agama dengan paradigma agama dunia adalah sejarah pembedaan, diskriminasi, dan bahkan kriminalisasi, baik di Barat maupun di Indonesia. Definisi agama tersebut telah menetapkan perbedaan status warganegara berdasarkan agama yang dipeluknya. Pengalaman penganut agama leluhur adalah dominan tentang sejarah diskriminasi dan kriminalisasi atas nama agama (dunia). Terlepas dari luas jangkauan dan tegasnya berbagai undang-undang hak asasi manusia (HAM), khususnya jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang sudah disahkan dan diratifikasi oleh pemerintah Indonesia, nasib penganut agama leluhur tetap saja tidak jelas. Hak-hak mereka yang dijamin konstitusi senantiasa (terancam) dilanggar. Definisi agama dengan paradigma agama dunia telah

membatasi dan mereduksi hak asasi mereka.

Definisi agama dengan paradigma agama dunia harus ditinjau ulang baik dalam studi agama maupun dalam kebijakan. Pemahaman agama leluhur dengan paradigma agama dunia harus direvisi. Animisme versi Tylor yang sudah banyak dikritik harus ditinggalkan. Pembedaan yang berdampak pada diskriminasi dan kriminalisasi saatnya dihentikan. Redefinisi agama diperlukan untuk mengatasi masalah diskriminasi, dan menghentikan kriminalisasi. Studi agama yang sejatinya untuk memahami pluralitas atau keragaman agama penting mempertimbangkan paradigma agama leluhur sebagai alternatif dalam mendefinisikan agama. Paradigma agama dunia bukan satu-satunya, tetapi salah satu paradigma, dan yang lainnya paling tidak adalah paradigma agama leluhur.

Makalah ini sudah jelas memaparkan problem definisi agama yang didasarkan atas paradigma agama dunia yang terus digunakan untuk mendiskriminasi dan mengkriminalisasi, dan menjustifikasi pelanggaran HAM. Pemerintah, yang saat ini sedang merumuskan definisi agama alternatif sebagai salah satu item fundamental dalam RUU perlindungan umat beragama, harus mempertimbangkan paling tidak dua hal di bawah ini:

1. Negara wajib melayani setiap warganegara secara setara: Sekalipun ada yang berpendapat bahwa setiap warganegara Indonesia wajib beragama, pemerintah berdasarkan konstitusi tidak boleh menentukan bentuk dan karakter agama warganegaranya, apalagi kembali menstrandarisasi agama berdasarkan paradigma agama dunia. Kewajiban negara melayani warganya tidak dapat diartikan bahwa negara mewajibkan warganya beragama, sebagaimana yang terjadi pada masa "komunisasi" dan "budayanisasi" agama-agama selain agama dunia yang diakui. Beragama adalah hak warganegara yang wajib dilindungi dan dijamin. Warganegara yang beragama, tetapi tidak tertarik dilayani (misalnya yang menganggap bahwa agama adalah urusan pribadi), tidak dapat dipaksakan untuk meregistrasi agamanya, termasuk misalnya jika mereka tidak mencatatkan agama mereka di KK/KTPnya. Tetapi

terhadap warganegara yang menyatakan diri sebagai penganut agama (apapun itu), negara wajib mengakui, melindungi dan menjamin kebebasannya, serta melayani hak-hak beragamanya.

2. Definisi agama yang dirumuskan harus dimaksudkan untuk mengatasi problem diskriminasi dan kriminalisasi atas nama agama yang telah berlangsung sepanjang sejarah Indonesia. Negara sepatutnya sudah mendeteksi warganegara yang telah menjadi "korban" diskriminasi dan kriminalisasi atas nama agama (dunia). Penelitian tentang agama-agama leluhur dan yang belum diakui sudah banyak dilakukan, termasuk oleh pihak kementerian agama sendiri. Agama leluhur dan agama yang belum diakui dengan demikian harus dimasukkan dalam peta definisi agama yang sedang dirumuskan. Penganut agama-agama tersebut wajib dilindungi, dijamin kebebasannya dan dilayani hak-hak beragamanya. Mereka harus dipulihkan dari berbagai stigma sosial yang sampai hari ini masih mereka alami.***

Referensi

Anderson, B. R. O. G. 1990. *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Aragon, L., 2000. *Fields of the Lord: Animism, Christian Minorities, and State Development in Indonesia*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Asad, T., 1993. *Genealogies of Religion: Discipline and Reasons of Power in Christianity and Islam*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Atkinson, J., 1983. "Religions in Dialogue: the Construction of an Indonesian Minority Religion". *American Ethnologist, 10* (4): 684-696.

Bagir, Z. A. 2016. "Mengkaji "Agama" di Indonesia". Dalam Maarif, S. *Studi Agama di Indonesia: Refleksi Pengalaman*. Hal. 15-34. Yogyakarta: CRCS-UGM

Bakker, D., 1911. "The desire for Higher Civilisation and the Spread of Islam in Java". *The Muslim World, 1*(3), 248-254.

Beatty, A. 1999. *Varieties of Javanese Religion: An Anthropological Account*. Cambridge: Cambridge University Press

Bell, Catherine 2006. "Paradigms behind (And before) the Modern Concept of Religion". *History and Theory, 45* (4): 27-46.

Benavides, G., 1997. "Magic, Religion, Materiality". *Historical Reflections/Reflexions Historiques* (23): 301-330

Bird-David, Nurit, Viveiros de Castro, E., Hornborg, A., Ingold, T., Morris, B., Palsson, G., et al. 1999. "Animism Revisited: Personhood, Environment, and Relational Epistemology. Commentaries. Author's reply". *Current Anthropology, 40*: 67-91.

Bowen, J. R. 1993. *Muslims Through Discourse: Religion and Ritual in Gayo Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Cederroth, S. 1981. *The Spell of the Ancestors and the Power of Mekkah: A Sasak Community on Lombok*. Goteborg, Sweden: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Cotter, C. R. and Robertson, D. (ed.) 2016. *After World Religions: Reconstructing Religious Studies.* London dan New York: Routledge.

Cox, J. L. 2007. *From Primitive to Indigenous: The Academic Study of Indigenous Religions*: Ashgate Publishing, Ltd.

Dubuisson, D., 2003. *The Western Construction of Religion: Myths, Knowledge, and Ideology* [1998]. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

Duncan, C. 2003. "Untangling Conversion: Religious Change and Identity among the Forest Tobelo of Indonesia". *Ethnology 42*(4), 307-322.

Durkheim, E., 1915. *The Elementary Forms of the Religious Life*. Trans. by Swain, I.W. Macmillan, London [1912].

Engler, Steven, 2006. "Agency, Order and Time in the Human Science of Religion. (S. Engler, D. Miller, eds). *Religion* (36):119-178

Fitzgerald, T., 2000. *The Ideology of Religious Studies*. Oxford University Press, Oxford and New York.

Fitzgerald, T., 2003. "Playing Language Games and Performing Rituals: Religious Studies as State Ideological Apparatus". *Method and Theory in the Study of Religion* 15, 209-254.

Fitzgerald, T., 2007. *Discourse on Civility and Barbarity: A Critical History of Religion and Related Categories.* Oxford: Oxford University Press.

Geaves, R., 2005. "The Dangers of Essentialism: South Asian Communities in Britain and the "World Religions" Approach to the Study of Religions". *Contemporary South Asia, 14* (1): 75-90.

Geertz, C. 1960. *The Religion of JAVA*. Chicago: University Of Chicago Press

Geertz, C. 1973. *Islam Observed: Religious Development in Morocco and Indonesia*. Chicago: University of Chicago Press.

George, K. 1996. *Showing Signs of Violence: The Cultural Politics of a Twentieth Century Headhunting Ritual.* Berkeley: University of California Press.

Gibson, T. 2000. "Islam and the Spirit Cults in New Order Indonesia: Global Flows vs. Local Knowledge". *INDONESIA*, 41-70.

Gill, Sam D., 1982. *Beyond the Primitive: The Religions of Nonliterate People.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.

Gill, Sam D., 1994. "The Academic Study of Religion". *Journal of the American Academy of Religion,* 62 (4): 965-975.

Harvey, G. 2000. *Indigenous Religions: A Companion.* Continuum International Publishing Group

Hasbullah. 1995. *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia: Lintasan Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Hefner, R. 1993. Of faith and commitment: Christian Conversion in Muslim Java. In R. W. Hefner (Ed.), *Conversion to Christianity: Historical and Anthropological Perspectives on a Great Transformation* (pp. 99-125). Berkeley, Los Angeles,

Oxford: University of California Press.

Hefner, R. W. 1987. "The Political Economy of Islamic Conversion in Modern East Java". Dalam W. R. Roff (Ed.), *Islam and the Political Economy of Meaning: Comparative Studies of Muslim Discourse* (pp. 53-78). London: Croom Helm

Hughes, Aaron W. 2006. "Haven't We Been Here Before? Rehabilitating 'Religion' in Light of Dubuisson's Critique". *Religion* (36): 119-178

Hummel, U., & Telaumbanua, T. 2007. *Cross and Adu: A Socio-Historical Study on the Encounter between Christianity and the Indigenous Culture on Nias and the Batu Islands, Indonesia (1865-1965).* (Unpublished Doctoral Dissertation). Utrecht University, Utrecht.

Intan, Benyamin Flaming. 2008. *"Public Religion" and the Pancasila-Based State of Indonesia: An Ethical and Sociological Analysis.* New York: Peter Lang Publishing

Katu, S. 2000. *Pasang ri Kajang: Kajian tentang Akomodasi Islam dengan Budaya Lokal di Sulawesi*. Makkassar: IAIN Alauddin Makassar.

Katz June S. and Katz, Ronald S. 1975. "The New Indonesian Marriage Law: A Mirror of Indonesia's Political, Cultural, and Legal Systems". *The American Journal of Comparative Law* 23 (4): 653- 681

Keane, W. 1997. From Fetishism to Sincerity: on Agency, the Speaking Subject, and Their Historicity in the Context of Religious Conversion. *Comparative Studies in Society and History, 39*, 674-693

Kholiludin, T., dkk. 2015. *Jalan Sunyi Pewaris Tradisi: Diskriminasi Layanan Publik terhadap Penghayat Kepercayaan di Jawa Tengah.* Semarang: eLSA Press dan Yayasan Tifa.

King, R., 1999. *Orientalism and Religion: Post-Colonial Theory, India and" The Mystic East"*: Routledge.

Kipp, R. 1995. Conversion by Affiliation: the History of the Karo Batak Protestant Church. *American Ethnologist, 22*(4), 868-882.

Kruyt, A. C., 1906. *Het Animisme in den Indischen Archipel (Animism in the Indies Archipelago)*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.

Kruyt, A. C., 1915. "The Presentation of Christianity to Primitive Peoples: the Toraja Tribes of Central Celebes". *IRM, 4*: 81-95.

Maarif, S. (ed.). 2016. *Studi Agama di Indonesia: Refleksi Pengalaman*. Yogyakarta: CRCS-UGM

Maarif, S. 2015. "Ammatoan Indigenous Religion and Forest Conservation". *Worldviews* 19 (2015) 144–160

Maarif, S., 2012. *Dimensions of Religious Practice: The Ammatoans of Sulawesi, Indonesia.* (Dissertation), Arizona State University.

Masuzawa, T., 2005. The Invention of World Religions: Or, How European Universalism Was Preserved in the Language of Pluralism. University of Chicago Press, Chicago.

McCutcheon, R.T., 1997. Manufacturing Religion. Oxford University Press, New York.

Mulder, Niels. 1978. *Mysticism & Everyday Life in Contemporary Java: Cultural Persistence and Change*. Singapore: Singapore University Press

Nainggolan, Y. A., dkk. 2009. *Pemaksaan Terselubung Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.* Jakarta: Komnas HAM.

Newland, L. 2000. "Under the Banner of Islam: Mobilising Religious Identities in West Java". *The Australian Journal of Anthropology, 11*(2), 199-222.

Nongbri, B. 2013. *Before Religion: A History of Modern Concept.* New Haven: Yale University Press.

Orsi, R. A., 2005. *Between Heaven and Earth: The Religious Worlds People Make and the Scholars who Study Them*: Princeton University Press.

Owen, S. 2011. "The World Religions paradigm Time for a change". *Arts and Humanities in Higher Education, 10* (3): 253-268

Pals, D. L. 2009. *Introducing Religion: Readings from the Classic Theorists*. New York - Oxford: Oxford University Press.

Picard, M. (2011). "Agama, Adat and Pancasila". Dalam Michel Picard dan Remy Madinier (ed.). *Politics of Religion in Indonesia – Syncretism, Orthodoxy and Religious Contention in Java and Bali* (1-20). New York: Routledge.

Picard, M., & Madinier, R. 2011. *Politics of Religion in Indonesia: The Syncretism, Orthodoxy, and Religious Contention in Java and Bali*. London and New York: Taylor & Francis.

Pyysia¨inen, I., Anttonen, V. (Ed.), 2002. Current Approaches in the Cognitive Science of Religion. Continuum, London and New York.

Roff, W. 1985. Islam obscured? Some Reflections on Studies of Islam and Society in Asia. *L'Islam en Indonesie, 1*, 7-34.

Rössler, M. 1990. Striving for Modesty: Fundamentals of the Religion and Social

Organization of the Makassarese Patuntung. *Bijdragen tot de Taal-, Landen Volkenkunde, 146*(2-3), 289-324.

Said, E. W., 1979. *Orientalism*. New York: Vintage Books.

Saler, B., 2000. Conceptualizing Religion: Imminent Anthropologists, Transcendent Natives, and Unbounded Categories [1993]. Berghahn Books, New York and Oxford.

Schrauwers, A. 2000. *Colonial 'Reformation' in the Highlands of Central Sulawesi, Indonesia, 1892-1995*. Canada: University of Toronto Press.

Smith, J. Z. 1978. *Map is not Territory: Studies in the History of Religions*: University of Chicago Press.

Smith, J.Z., 1998. Religion, Religions, Religious. In: Taylor, M.C. (Ed.), Critical Terms for Religious Studies. University of Chicago Press, Chicago, pp. 269-284.

Smith, W. C. 1964. *The Meaning and End of Religion: a New Approach to the Religious Traditions of Mankind*: New American Library of Canada.

Steedly, M. M. 1993. *Hanging without a Rope: Narrative Experience in Colonial and Postcolonial Karoland*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Stewart, C. 1999. Syncretism and its Synonyms: Reflections on Cultural Mixture. *Diacritics, 29*(3), 40-62.

Subagya, R., 1981. *Agama Asli Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan & Yayasan Cipta Loka Caraka.

Suhadi, dkk., 2014. *Politik Pendidikan Agama, Kurikulum 2013 dan Ruang Publik Sekolah*: Serial Laporan Kehidupan Beragama di Indonesia. (Penyunting Z. A. Bagir dan L. K. Pary). Yogyakarta: CRCS UGM

Sutanto, T. S., dkk. 2011. *Kertas Posisi: Menuntut Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*. Jakarta: Human Rights Working Group kerjasama dengan Madia, BKOK dan HPK.

Tamney, J. 1980. Modernization and Religious Purification: Islam in Indonesia. *Review of Religious Research, 22*(2), 207-218.

Tsing, A. L. 1993. *In the Realm of the Diamond Queen: Marginality in an out-of the Way Place*. New Jersey: Princeton University Press.

Tylor, E.B., 1958. *Primitive Culture* [1913], fifth ed. Harper Torchbooks, New York [1st ed. 1871]

Woodward, M. R. 1989. *Islam in Java: Normative Piety and Mysticism in the Sultanate of Yogyakarta*. Tucson: The Association for Asian Studies, the University of Arizona Press

Yamashita, S. 1994. Manipulating Ethnic Tradition: the Funeral Ceremony, Tourism, and Television among the Toraja of Sulawesi. *INDONESIA, 58*, 69-82.

Yentriyani, A., dkk. 2017. *Laporan Hasil: Pemantauan Tentang Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluhur dan Pelaksana Ritual Adat.* Jakarta: Komnas Perempuan.

Kajian tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dan Implikasinya untuk Kebijakan

Zainal Abidin Bagir

Abstrak

Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) adalah suatu bentuk pengelolaan agama yang belum lama berkembang di Indonesia. KBB di sini dipahami secara spesifik sebagai seperangkat norma yang berasal dari hukum internasional yang diadopsi oleh negara-negara. Setelah Reformasi 1998. Indonesia termasuk negara yang berkomitmen tinggi mengembangkan HAM secara umum, dan khususnya KBB. Berdasarkan pengajian literatur-literatur kontemporer, bab ini menunjukkan beberapa tema utama yang muncul dalam riset-riset mengenai KBB di dunia internasional, di negara-negara ASEAN, Organisasi Kerjasama Islam, maupun di Indonesia. Di antara tema menonjol adalah ketegangan antara partikularisme suatu negara (atau komunitas yang dicirikan oleh agama) dan universalisme HAM, tapi juga adanya kecenderungan konvergensi di antara keduanya. Bab ini lalu melihat beberapa tema spesifik, seperti penodaan agama, persekusi, kemurtadan, perpindahan agama, dan penyebaran agama. Kritik kontemporer atas KBB dibahas di sini untuk menunjukkan betapa perdebatan fundamental

muncul kembali belakangan ini, namun dimotivasi secara berbeda, yaitu oleh riset-riset empiris dalam antropologi, ilmu politik, dan studi agama. Bagian terakhir membahas kaitan riset dan kebijakan, menunjukkan masih lemahnya kaitan keduanya di Indonesia, namun juga mencoba melihat karakteristik pengetahuan yang bermanfaat bagi kebijakan.

Di sepanjang sejarah Indonesia, agama memainkan peran publik yang penting, dan agama diatur dengan amat banyak regulasi, apalagi jika dibandingkan dengan banyak negara lain (Ropi 2017). Setelah 1998, komitmen kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) menjadi makin kuat, dengan dilakukannya amandemen UUD 1945 dan dibuatnya beberapa UU terkait penegakan HAM. Tantangan utama pasca-1998 adalah, pertama, mengarusutamakan komitmen konstitusional itu ke dalam berbagai macam regulasi yang dibuat sesudahnya dan, kedua, menyelaraskannya dengan keberadaan banyak regulasi yang didasari oleh suatu politik agama yang berkembang sejak kemerdekaan Indonesia, atau bahkan sebelumnya (Bagir 2015). Ada anggapan luas bahwa ide KBB menghendaki agama untuk tidak atau seminimal mungkin diatur oleh negara. Dalam konteks Indonesia, ideal ini menemui banyak tantangan.

Banyak regulasi mengenai agama menyangkut masalah-masalah kompleks dan kontroversial. Di antara isu yang menonjol, misalnya adalah penodaan agama, pengaturan rumah ibadah, pendidikan agama, pencatatan administratif agama warganegara, yang semuanya memiliki implikasi luas. Namun perlu diingat bahwa bersama dengan meningkatnya kehadiran agama di ruang publik, isu KBB dan regulasi terkait agama juga menjadi persoalan penting di banyak wilayah dunia. Meningkatnya kompleksitas keragaman dan kehadiran agama di ruang publik menjadikan isu pengelolaan (keragaman) agama menjadi makin kompleks. Pada gilirannya, ini menuntut adanya pengetahuan yang makin baik pula, sebagai syarat utama agar perdebatan publik mengenainya, dan dengan demikian juga perumusan kebijakan, dapat dilakukan dengan produktif dan bermutu.

Untuk tujuan tersebut, bab ini akan melihat pengetahuan mengenai KBB dalam berbagai dimensinya, terutama dengan melakukan kajian literatur. Sebagai langkah awal, perlu ditegaskan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) di sini dipahami secara cukup terfokus sebagai seperangkat konsep legal yang menjadi bagian dari hak-hak asasi manusia (HAM), berbeda dari pemahaman populer yang secara longgar merujuk pada ideal kebebasan dan keadilan ataupun wacana filosofis dan etis yang telah berkembang sejak sebelum Abad ke-20. Sebagai istilah teknis, ia merujuk pada hukum internasional yang berkembang sejak pertengahan Abad ke-20, yang pada awalnya dicetuskan dalam Piagam PBB 1945dan Deklarasi Universal HAM, lalu berkembang dengan pembuatan beberapa konvensi internasional (khususnya Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik) dan instrumen-instrumen lainnya (An-Na'im 2007). Di Indonesia, sumber norma untuk KBB adalah UUD 1945, beberapa UU, termasuk hasil ratifikasi beberapa kovenan internasional.

Meskipun KBB dipahami terutama sebagai konsep legal, ada beberapa catatan yang perlu segera ditambahkan. Pertama, pembahasan mengenai KBB sendiri muncul dalam literatur bidang-bidang non-legal juga, seperti ilmu politik, sosiologi, antropologi, filsafat dan studi agama (*religious studies*). Jenis literatur yang akan dibahas di Bab ini pun beragam, mulai dari analisis KBB dalam sejarah geopolitik, debat filosofis tentang KBB, misalnya mengenai universalitasnya dan keterkaitannya dengan konteks sosial-kultural di tempat-tempat berbeda, refleksi teoretis berdasarkan pengalaman empiris tersebut, hingga laporan-laporan tentang kinerja penegakan KBB di suatu tempat dan periode waktu. Salah satu genre baru yang sedang berkembang dan akan dibahas di sini adalah literatur kritik atas KBB yang muncul di kalangan ilmuwan politik, antropolog, dan sarjana studi agama. Meskipun tampaknya jenis riset yang paling berpengaruh pada kebijakan adalah literatur legal dan laporan kinerja penjaminan KBB, wacana-wacana lain itu penting dilihat juga karena, seperti akan ditunjukkan di bawah, implikasi perdebatannya cukup mendasar hingga menentukan perumusan kebijakan. Perdebatan mendasar itu khususnya

tampak dalam upaya-upaya perumusan UU baru, seperti yang sedang terjadi di banyak negara saat ini (selain Indonesia, contoh terdekat adalah Vietnam, Kamboja).

Bab ini tidak secara langsung berbicara mengenai situasi pemenuhan KBB di Indonesia ataupun negara lain, tapi melihat sejauh mana studi tentang KBB telah dilakukan, tema-tema apa yang menonjol, dan temuan-temuan utamanya. Bagian pertama bab ini menunjukkan dinamika perkembangan ide KBB sejak awal, dan munculnya beberapa perdebatan yang diwarisi hingga kini, dan masih terus muncul dalam literatur. Perkembangan berikutnya adalah diseminasi (atau "regionalisasi") instrumen-instrumen KBB ke beberapa negara, khususnya, yang akan dibahas lebih mendalam di sini, negara-negara ASEAN, OKI, lalu Indonesia. Ada beberapa tantangan partikularisme yang amat mirip di negara-negara tersebut, namun juga ada kecenderungan konvergensi kepada KBB dalam HAM internasional. Bagian berikutnya mengidentifikasi beberapa tema-tema khusus yang populer belakangan ini di banyak negara, termasuk Indonesia. Satu tren lain yang akan dibahas adalah apa yang disebut sebagai literatur kritik atas KBB, yang sebetulnya telah ada sejak awal perkembangan KBB namun tampak lebih solid dan didukung kajian-kajian empiris dalam sekitar lima tahun terakhir. Bagian terakhir menarik beberapa kesimpulan dan rekomendasi yang diperlukan untuk memperkuat studi atas KBB di Indonesia maupun pengaitannya dengan kebijakan.

Satu ragam penting dalam literatur KBB yang tidak akan dibahas di sini adalah laporan-laporan regular mengenai KBB dalam periode dan di tempat tertentu, termasuk di Indonesia. Topik ini akan dibahas secara khusus di Bab berikutnya.[1]

---

[1] Tiga tema lain yang terkait langsung dengan KBB namun **tidak** dibahas di sini, karena menjadi bagian dari bab-bab lain, adalah: Bab yang ditulis Irsyad Rafsadi (hal. 93), khusus mengenai laporan-laporan reguler di tingkat internasional, nasional dan lokal Indonesia tentang KBB; topik lain adalah debat tentang kebebasan vs. kerukunan (Bab khusus tentang Kerukunan ditulis M. Adlin Sila, hal. 117); Bab mengenai definisi agama (ditulis Samsul Maarif, hal. 13) juga amat dekat dengan isu KBB, karena sejauh mana KBB dipenuhi amat bergantung pada definisi istilah kunci itu.

1. Perkembangan dan tantangan geopolitik KBB

Meskipun kebebasan beragama telah muncul dalam DUHAM sejak 1948 (dan di Indonesia, 3 tahun sebelumnya, dalam UUD 1945), ide ini belum terlalu populer hingga tahun 1970an, dan baru dalam sekitar dua dasawarsa terakhir berkembang lebih jauh dalam hal institusionalisasinya, baik untuk kebijakan maupun advokasi. Pada saat yang sama, kebangkitan agama di ruang publik atau apa yang disebut "desekularisasi dunia" (Berger 1999) memberi andil bagi berkembangnya ide, instrumen dan implementasi KBB. Sebelum membahas lebih jauh, perlu kita lihat secara singkat perkembangan tersebut.

Dokumen pertama adalah DUHAM (1948), yang pada Pasal 18 memberikan jaminan bagi hak untuk kebebasan berpikir, berkeyakinan/hati nurani/kesadaran (*conscience*), dan agama. Ini diperkuat dengan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) pada 1966, lalu pada 1981 Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi atas Dasar Agama dan Kepercayaan (Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief). Di luar itu, salah satu dokumen terpenting dan paling ekstensif adalah Komentar Umum No. 22 (1993) yang secara ekstensif mengelaborasi Pasal 18 DUHAM, di antaranya tentang cakupan "agama". Bentuk penguatan lain KBB adalah ditunjuknya pada 1986 Special Rapporteur on religious intolerance, yang pada tahun 2000 diubah menjadi Special Rapporteur on freedom of religion or belief.

Pada tahun 2011 dikeluarkan Komentar Umum No. 34 yang mengelaborasi Pasal 19 DUHAM (tentang kebebasan berpendapat dan berekspresi), dan di sana ada satu point terkait KBB (no. 48) yang secara spesifik berbicara tentang tidak diperbolehkannya regulasi tentang "penodaan agama" (*blasphemy*), kecuali dalam beberapa hal yang amat spesifik dan dengan syarat-syarat ketat yang dirinci di sana. Pada tahun yang sama (2011), ada satu dokumen lain yang cukup baru namun jarang disebut, yaitu Resolusi 16/18 tentang *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence*

and violence against, persons based on religion or belief.

Terlepas dari perkembangan perumusan KBB dalam berbagai dokumen resmi PBB tersebut, dalam literatur tampak juga upaya yang masih terus berlangsung untuk memberikan pendasaran filosofisnya (Lindholm 2004), juga perkembangan agenda-agenda utamanya (Witte dan Green 2012). Ini semua menunjukkan bahwa meskipun ide KBB telah muncul di dunia internasional pada tahun 1948, namun baru berkembang pesat belakangan ini dalam hal pembentukan instrumennya dan institusionalisasinya. Ini penting ditekankan untuk menunjukkan bahwa KBB bukanlah konsep yang sudah *fixed* dan statis, namun terus berkembang, hingga saat ini.

Pembahasan sejarah KBB secara khusus juga menunjukkan beberapa persoalan utama yang muncul sejak awal dan diwariskan hingga kini. Thomas Banchoff (2011) menunjukkan bagaimana penguatan dan pelemahan redaksi dokumen-dokumen utama, seperti DUHAM dan ICCPR, mencerminkan pertarungan politik global antara blok Barat dan blok lainnya (Cina, Uni Soviet/Rusia, India, dan dunia Muslim). Debat lama adalah antara penekanan pada hak-hak sipil dan politik yang diprioritaskan negara-negara Barat, melawan Uni Soviet, Cina dan negara-negara sosialis lain yang menekankan hak-hak sosial-ekonomi. Ini sebagiannya menjelaskan mengapa ICCPR (ISIPOL) terpisah dari ICESCR (Ekosob). An-Na'im (2007) mengakui bahwa dalam perdebatan awal itu negara-negara mayoritas Muslim, yang di masa awal pembentukan DUHAM baru keluar dari penjajahan oleh negara-negara Barat, tidak memiliki kekuatan seimbang untuk mengajukan pandangan mereka. Dalam perkembangan berikutnya, ruang partisipasi itu lebih besar, namun perbedaan ideologi-ideologi politik beberapa negara tak pernah sepenuhnya terlepas dari pembicaraan tentang HAM di forum-forum PBB.

Dalam konteks pertarungan geopolitik sebelum dan setelah berakhirnya Perang Dingin, kritik atas represi keagamaan di negara-negara seperti Uni Soviet dan Cina dianggap sebagai campur tangan dalam urusan domestik. Karena alasan yang berbeda, pada saat yang sama beberapa negara mayoritas Muslim tidak mudah menerima Pasal 18 DUHAM. Perseteruan

geopolitik ini berpengaruh pada perubahan bahasa KBB. Misalnya, dalam Pasal 18 DUHAM disebutkan ada kebebasan untuk mengubah agama atau kepercayaan; di ICCPR kata "mengubah" dibuang, demi mendapatkan dukungan Cina, India, dan negara-negara mayoritas Muslim yang semuanya membatasi penyiaran agama. Dalam Deklarasi Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi atas dasar Agama dan Kepercayaan (1981) ada pelemahan lebih jauh. Pasal 1 berbunyi "Setiap orang memiliki hak untuk kebebasan pikiran, kesadaran hati nurani dan agama. Hak itu mencakup kebebasan untuk memiliki (*to have*) agama atau keyakinan pilihannya...." Selain menghilangkan kebebasan untuk mengubah agamanya, yang ada di DUHAM, Deklarasi ini juga tidak lagi memasukkan kata "untuk memeluk" (*to adopt*) yang ada di ICCPR.

Dalam periode berikutnya, globalisasi informasi membuka peluang untuk publikasi pelanggaran-pelanggaran KBB dan HAM umumnya secara lebih luas. Secara umum, seperti diamati Banchoff (2011), globalisasi membawa dampak positif penguatan KBB. Kebangkitan agama-agama di banyak bagian dunia membuka peluang bagi agama-agama (khususnya Kristen Evangelical, atau Katolik dan Islam) untuk memanfaatkan KBB, menekan negara yang represif dengan merujukkan persoalan mereka pada norma-norma internasional itu. Di sisi lain, negara mengadaptasi norma-norma itu dengan memperhatikan konteks nasional dari lensa agama yang dominan (Lerner 2006; Banchoff 2011) Dalam pandangan yang lebih luas, tren pengadopsian norma-norma KBB adalah perkembangan positif, namun kenyataannya lebih kompleks, karena ketika konteks nasional atau regional dipertimbangkan, itu bisa juga memperlemah KBB.

2. Perkembangan regional: antara universalitas KBB dan partikularisme regional

Pembahasan di atas membawa kita pada isu "regionalisasi" KBB, yaitu upaya membawa KBB ke tingkat regional. Salah satu contoh penting adalah dikeluarkannya UU tentang Kebebasan Beragama Internasional (IRFA) di AS pada 1998, yang diikuti oleh dibentuknya Kantor Kebebasan Beragama

Internasional di State Department. Pada tahun 2013, Kantor serupa dibentuk di Kanada. Di Eropa, pada 2015 dibuat European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance yang merupakan kelompok anggota Parlemen Eropa (sebelumnya European Parliament Working Group on Freedom of Religion or Belief). Perkembangan di Amerika Serikat, Kanada dan Eropa itu relatif tidak menimbulkan persoalan menarik, mengingat bahwa negara-negara itulah yang sejak awal berperan amat besar dalam DUHAM.

Dinamika lebih menarik dapat diamati dalam "regionalisasi" HAM, khususnya KBB, di luar negara Barat. Dua contoh yang dilihat di sini adalah ASEAN dan negara-negara mayoritas Muslim, khususnya yang diwakili oleh Organisasi Kerjasama Islam (contoh lain adalah negara-negara Afrika dan Amerika Selatan yang memiliki beberapa kekhasan).

2.1. HAM ASEAN

Pada tahun 2009 ASEAN membentuk Intergovernmental Commission on Human Rights (AIHCR), yang tugas awalnya adalah menuliskan draf Deklarasi HAM ASEAN yang kemudian disahkan pada 2012. Deklarasi ini menandai era baru HAM di ASEAN, sebagaimana tercermin dalam literatur. Pembahasan di era 1970 dan 1980an banyak berbicara mengenai partikularisme Asia, atau "Nilai-nilai Asia" yang dikontraskan dengan liberalisme Barat. Deklarasi HAM ASEAN sebagian besar mengikuti DUHAM, dengan beberapa perbedaan, termasuk menyangkut hak-hak sipil dan politik. Sejauh menyangkut KBB, dokumen ini memasukkan juga beberapa tambahan yang sejalan dengan Deklarasi Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi atas dasar Agama dan Keyakinan. Paragraf terpenting mengenai KBB ada pada paragraf nomer 22: *Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, kesadaran, dan agama. Seluruh bentuk intoleransi, diskriminasi dan hasutan kebencian atas dasar agama dan keyakinan harus dihapuskan.*

Sejauh ini, literatur terpenting mengenai situasi KBB di 10 negara ASEAN adalah *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought,*

Conscience, and Religion in ASEAN (Human Rights Resource Centre, 2015). Buku ini merupakan buku sumber yang menarik sebagai salah satu bahan studi perbandingan dan menggarisbawahi kenyataan bahwa meskipun KBB merupakan konsep yang disepakati semua negara itu, implementasinya amat berbeda dari satu negara ke negara lain—yang sebetulnya juga tampak bahkan di negara-negara Barat dengan demokrasi yang lebih mapan. Literatur penting lain adalah sebuah edisi khusus jurnal *The Review of Faith and International Affairs*, Desember 2016 (14:4) yang mengambil topik "Religion, Law, and Society in Southeast Asia".

Beberapa studi tersebut menunjukkan betapa beragamnya situasi KBB di sepuluh negara ASEAN dan juga beragam bentuk tata kelola agama serta hubungan agama dan negara, yang merupakan cerminan sejarah negara-negara tersebut dan latar belakang agama atau ideologi dominan yang berbeda—ada yang mayoritas Muslim, Buddha, Katolik, juga Komunis. Penting dicatat bahwa konteks ASEAN berbeda dengan banyak wilayah lain, karena wilayah ini (sebagai bagian dari Asia-Pasifik) termasuk wilayah dengan tingkat keragaman agama paling tinggi. Negara tetangga Singapura bahkan memiliki indeks keragaman agama tertinggi di dunia (Pew Research Center 2014). Satu kelemahan besar HAM ASEAN, sebagaimana dapat disimpulkan dari literatur yang belum terlalu banyak, adalah adanya beberapa klausul yang membatasi keberlakuan HAM ketika ada pertentangan dengan peraturan nasional di masing-masing negara.

2.2. HAM Organisasi Kerjasama Islam (OKI)

Terkait dengan dunia Muslim, meskipun DUHAM diterima, ada tren yang amat kuat untuk melakukan pembatasan lebih banyak terkait dengan KBB. Debat serius yang terus muncul hingga kini adalah tentang pertentangan nilai-nilai Islam dan Barat. Pada tahun 1981, Islamic Council of Europe mengeluarkan Universal Islamic Declaration of Human Rights, yang dipandang sebagai respon Islam atas DUHAM. Deklarasi ini dipandang terlalu partikularistik dan amat berorientasi pada syariah yang dipahami secara cukup sempit. Sebagai alternatif, pada 1990 Organisasi Kerjasama

Islam (OKI) mengeluarkan Cairo Declaration on Human Rights in Islam, dan dipresentasikan di Komisi HAM PBB pada tahun berikutnya dan mendapat banyak kritik. Perbedaan menonjol adalah argumennya yang tidak sekular, namun menempatkan otoritas wahyu sebagai titik berangkatnya, dengan banyak implikasi penting. Sebagai contoh, Pasal 12 menyebutkan bahwa "Tidak seorang pun boleh menghina atau mengolok-olok keyakinan keagamaan orang lain atau menghasut permusuhan terhadap mereka di muka umum" (Banchoff 2011). Sebagaimana akan ditunjukkan nanti, isu penghinaan ajaran agama cukup sentral di kalangan Muslim, hingga hari ini. Meskipun demikian, dibanding deklarasi yang pertama, Deklarasi Kairo ini menggunakan bahasa yang lebih tidak partikularistik, dan menjamin banyak hak-hak yang sama dengan yang ada di DUHAM, meskipun menerapkan banyak pembatasan, khususnya dalam isu-isu terkait perpindahan agama, gender, dan seksualitas.

Perubahan besar terjadi ketika Ekmeleddin Ihsanoglu menjadi Sekretaris Jenderal OKI (2004-2014). Rancangan kerja periode 2000-2015 yang dibuat di masa ini bersifat cukup progresif. HAM pun masuk dalam agenda KTT Luar Biasa OKI di Makkah, 2005. Pada tahun itu pula dikeluarkan Kovenan tentang Hak-hak Anak dalam Islam, di mana posisi syariah, yang dalam Deklarasi Kairo disebut sebagai satu-satunya sumber, kini disebut dalam konteks yang lebih luas tentang nilai-nilai Islami. Perubahan penting lain adalah revisi Piagam OKI pada tahun 2008. Salah satu tindak lanjutnya adalah pembentukan Independent Permanent Human Right Commission, pada tahun 2011, dengan pertemuan pertamanya di Indonesia (2012) dan ketua pertamanya adalah wakil dari Indonesia (Siti Ruhaini Dzuhayatin). Menandai pergeseran lebih jauh, statuta pendirian IPHRC sama sekali tidak memiliki rujukan pada syariah. Sebagaimana disebut Kayaoglu, ini menjadi penanda bahwa OKI menjadi lebih dekat pada HAM internasional daripada secara eksklusif memagarinya dalam partikularisme Islam.

Dengan dibentuknya IPHRC, oposisi Barat dan Islam sebetulnya belum hilang, dan masih mewarnai debat-debat maupun literatur tentang HAM

dan Islam. Islamophobia di negara-negara Barat masih tetap menjadi perhatian besar OKI. Dalam hal ini, satu perkembangan lain yang menarik dan penting dicatat adalah evolusi dari resolusi PBB yang diupayakan negara-negara anggota OKI menyangkut Islamophobia. Sejarah resolusi ini dimulai pada 1991, sebagai resolusi untuk memerangi Islamophobia dan "penodaan Islam", lalu berkembang terus menjadi lebih inklusif, tak hanya menyangkut Islam, namun tak pernah berhasil memperoleh dukungan banyak negara di luar negara-negara OKI. Terobosan penting terjadi pada tahun 2011, ketika resolusi tersebut mengambil perspektif yang berbeda dan berubah menjadi resolusi tentang "memerangi intoleransi, diskriminasi dan hasutan pada kekerasan atas dasar agama dan kepercayaan". Usulan Resolusi ini diterima secara penuh (Bagir 2014).

Perkembangan HAM ASEAN maupun HAM OKI menunjukkan kecenderungan yang mirip dan menarik. Keduanya dimulai dengan partikularisme yang dipertentangkan dengan Barat, namun kemudian sedikit demi sedikit berubah ke arah konvergensi dengan DUHAM. Di negara-negara Asia Tenggara, wacana tentang "Nilai-nilai Asia" telah bergeser menjadi Deklarasi HAM ASEAN, yang meskipun tidak identik namun amat dekat dengan DUHAM dan ICCPR. Demikian pula, pergeseran dari HAM Islam, ke Deklarasi Kairo, hingga ke perkembangan terakhir, terkait dengan disetujuinya resolusi intoleransi yang disponsori negara-negara OKI, menunjukkan kecenderungan serupa. Kelemahan keduanya juga mirip. Kayaoglu (2014) mengidentifikasi kelemahan HAM OKI karena adanya penekanan yang terlalu besar pada kedaulatan nasional sehingga mengurangi kekuatan potensial mekanisme HAM supra-nasional. Kelemahan yang sama dapat diamati pada HAM ASEAN.

3. Indonesia: Demokratisasi dan beberapa paradoksnya

Meskipun jaminan bagi kemerdekaan beragama telah muncul dalam UUD 1945 (Pasal 29), tiga tahun sebelum Deklarasi Universal HAM, perkembangan pesat KBB di Indonesia terjadi bersamaan dengan menguatnya komitmen Indonesia pada HAM internasional. Sejalan

dengan perkembangan di dunia internasional, komitmen tersebut makin jelas tampak setelah 1998, yang menandai Reformasi di Indonesia. Studi mengenai KBB sebagai bagian dari konsep yang ada dalam DUHAM pun baru muncul belakangan. Robert Hefner (2013) mencatat bahwa sementara sejak awal dekade 1950-an sudah marak kajian akademis tentang hubungan agama dengan negara, politik agama, konstitusionalisme, dan sebagainya, baru pada sekitar sepuluh tahun terakhir tema itu dirumuskan ulang dalam konteks yang lebih eksplisit menggunakan bahasa KBB (Bdk. Robet 2014).

Perkembangan yang dapat disebut sebagai pengarusutamaan KBB (Bagir 2015), dimulai dengan amandemen UUD 1945 yang menghasilkan, di antaranya, satu bab tambahan khusus mengenai HAM. Amandemen ini, dan beberapa perubahan lain tentang sistem kenegaraan, cukup radikal. Tim Lindsey (2002) menyebut bahwa UUD 1945 sebelum amandemen membayangkan konsep tentang Indonesia sebagai suatu "negara integralistik" di mana warganegara tidak terpisah dari negara, dan hanya sedikit sekali memberikan jaminan hak-hak sipil dan politik, lebih banyak kewajiban-kewajiban pada negara. Perubahan-perubahan yang dilakukan, khususnya penambahan pasal-pasal tentang hak asasi manusia (Pasal 28A-28J) merupakan "perubahan paling radikal terhadap filosofi dasar Konstitusi. Bab XA merupakan bagian yang panjang lebar dan sangat mengesankan, yang memberikan serangkaian perlindungan melampaui perlindungan-perlindungan yang diberikan banyak negara maju." Secara umum, pencapaian yang terjadi dalam rentang waktu cukup pendek itu, ditambah dengan pemberlakuan beberapa UU khusus terkait HAM dan ratifikasi beragam konvensi HAM, serta pembentukan lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang menafsirkan konstitusi, memberikan landasan yang sangat kuat bagi kebebasan beragama, berkeyakinan dan berpikir, yang belum ada sebelumnya dalam sejarah Indonesia.

Tren yang kemudian terjadi adalah pengarusutamaan KBB dalam berbagai UU. Klausul-klausul terkait KBB muncul dalam beragam UU. Misalnya, UU tentang Penanganan Konflik Sosial (No.7/2012) mendorong

adanya toleransi dan penghormatan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan untuk menjaga perdamaian. UU tersebut juga menyebutkan adanya prinsip-prinsip non-diskriminasi dalam resolusi konflik dan pengakuan adanya persamaan tanpa diskriminasi yang didasarkan atas agama dan keyakinan. UU tentang Penanggulangan Bencana (UU no. 24/2007, Pasal 3 dan Penjelasannya) melarang diskriminasi yang didasarkan atas agama dalam penyaluran bantuan untuk korban bencana. UU tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri (UU No.39/2004) menyebutkan adanya hak terhadap buruh atas agama dan keyakinan (Pasal 8d). Bukan hanya UU, ada pula Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (No.8/2009) terkait dengan prinsip-prinsip dan standar hak asasi manusia dalam menjalankan tugas Kepolisian Republik Indonesia.

Meskipun demikian, pada saat yang sama ada pula kecenderungan pembatasan-pembatasan terhadap KBB, yang terutama bersumber dari dua hal. Pertama, Pasal 28J UUD 1945 yang menyebut "nilai-nilai agama" sebagai salah satu pembatas HAM umumnya. (Frase "nilai-nilai agama" muncul lagi dalam Amandemen Keempat (2002) yaitu pada Pasal 31 (5) mengenai pendidikan.) Kedua, UU lama tentang Pencegahan Penodaan dan Penyalahgunaan Agama (No. 1/PNPS/1965) yang "diarusutamakan" di antaranya melalui UU ITE (2008), UU tentang Film (2009), dan UU Ormas (2013).

UU terakhir ini perlu disebut khusus, karena ia mengalami revitalisasi, bukan hanya sebagai sumber dari beberapa UU lain, tapi juga digunakan jauh lebih sering setelah tahun 2000. Bahkan, setelah dua kali diuji di Mahkamah Konstitusi pada 2010 dan 2013, konstitusionalitas UU itu dikukuhkan, meskipun diakui bahwa UU tersebut merupakan pembatasan atas KBB. Ada dua alasan utama untuk mempertahankan UU tersebut—dan dengan demikian juga kemunculannya di beberapa UU lain—yang bisa diturunkan dari Pasal 28J. Pertama, hak dan kebebasan dapat dibatasi atas alasan "nilai-nilai agama"; dan kedua, UU tersebut masih diperlukan untuk menjaga ketertiban umum. Argumen-argumen yang diajukan para hakim MK berulangkali merujuk pada situasi khusus Indonesia dalam

hal sentralnya agama dalam kehidupan publik dan bernegara, yang kerap dipertentangkan dengan situasi di negara-negara Barat sekular.

Perdebatan antara partikularisme Indonesia dan universalitas HAM tidak selalu muncul secara solid dan dielaborasi secara mendalam (Bdk. Hardiman 2011), tapi biasanya muncul dalam tema-tema atau peristiwa-peristiwa tertentu. Dalam debat-debat di media massa pun ini kerap muncul. Sebagai contoh, di masa ketika UU Pencegahan Penodaan dan Penyalahgunaan Agama dibahas di MK pada tahun 2010, Hasyim Muzadi menyebut para pendukung KBB yang mengajukan *judicial review* itu sebagai kaum ateis yang menunggangi gerakan demokrasi, sementara Menteri Agama Suryadharma menyebut gerakan KBB sebagai "radikalisme baru" yang mengupayakan kebebasan tanpa batas. Tak lama setelah itu, ketika FPI menyerang seminar tentang waria di Depok, Jawa Barat, Ma'ruf Amin, salah seorang ketua MUI pada waktu itu, mempertentangkan HAM dengan "nilai-nilai kemasyarakatan" rakyat Indonesia yang religius, sementara seorang pemimpin Muhammadiyah mengatakan bahwa penerapan HAM harus mempertimbangkan nilai-nilai keagamaan dan budaya Indonesia (CRCS 2010, 24-26).

Riset Syamsul Arifin (2010) tentang sikap pemimpin keagamaan Muslim terhadap HAM, khususnya KBB, di Indonesia menyimpulkan adanya reservasi terhadap HAM bahkan di antara mereka yang melihat HAM tidak bertentangan dengan Qur'an. Salah satu reservasi terpenting terkait dengan hak untuk berpindah agama. Di masa-masa sebelum 1998, kajian mengenai HAM dalam kaitannya dengan agama lebih terfokus pada upaya menunjukkan kesesuaian HAM dengan agama. Belakangan ini, ketika komitmen pada HAM menguat dan tampak seperti menuntut perubahan sikap keagamaan dalam hal-hal tertentu (misalnya sikap terhadap agama lain, yang mestinya memiliki hak yang sama dengan penganut agama terbesar, atau sikap terhadap beragam kelompok orientasi seksual), wacana kritis terhadap HAM makin tampak.

Salah satu ekspresi partikularisme Indonesia tampak dalam istilah yang amat populer dan memiliki akar sejarah yang kuat, yaitu "kerukunan"

(umat beragama). Konsep ini mau tidak mau kerap dipertentangkan dengan konsep kebebasan (beragama dan berkeyakinan), karena ia biasanya dipahami sebagai menuntut pembatasan kebebasan. Argumen ini adalah salah satu argumen sentral dalam pengujian MK atas UU Pencegahan Penodaan Agama di tahun 2010. Dalam kajian Ismatu Ropi (2017) tentang regulasi agama, ketegangan antara ketertiban dan kebebasan dipandang sebagai inti dari persoalan-persoalan utama dalam regulasi agama di Indonesia. Pemerintahan selalu mengupayakan negosiasi, namun prioritas tampaknya tetap diberikan pada penjagaan kerukunan ketimbang perlindungan hak-hak warganegara untuk kebebasan beragama.

Bisa disimpulkan bahwa partikularisme Indonesia sejauh menyangkut KBB merupakan gabungan dari politik pengaturan agama yang menekankan upaya pencapaian kerukunan dan pengaruh aspirasi keislaman dari kelompok Muslim yang cukup dominan. Selain kerukunan, partikularisme ini ditandai juga oleh apa yang disebut Jeremy Menchik (2016) sebagai "nasionalisme berketuhanan" dan "toleransi komunal" yang mencirikan bentuk toleransi non-liberal yang ada di Indonesia, khususnya di kalangan Muslim.

Dalam beberapa literatur, partikularisme ini, sampai tingkat tertentu, tidak sepenuhnya dilihat sebagai hal yang negatif, tapi sebagai kenyataan sosiologis-historis yang mesti diterima, dan pengembangan KBB dilakukan dalam bingkai keterbatasan-keterbatasan itu. Dalam artikel Robert Hefner (2013), salah satu hal penting yang diajukannya adalah tentang bagaimana studi mengenai KBB di Indonesia, yang menunjukkan dasar normatif non-liberal dan non-sekular bagi KBB, memperkuat argumen tentang mungkinnya membangun model-model alternatif untuk memajukan KBB. Ini akan dibahas lebih jauh dalam bagian mengenai kritik atas KBB di bawah.

Dari ringkasan singkat ini, dapat segera dilihat bahwa beberapa tren perkembangan KBB yang terjadi di ASEAN dan OKI terjadi juga di Indonesia, meskipun penting dicatat bahwa sebetulnya dalam kedua organisasi itu Indonesia dapat dikatakan termasuk yang paling progresif.

Pertama, menyangkut tren yang menunjukkan adanya konvergensi dalam perkembangan HAM ASEAN dan OKI ke arah HAM internasional, kita melihat bahwa setelah 1998, di Indonesia pun ada dorongan kuat ke arah yang sama, sebagaimana ditunjukkan dalam Amandemen UUD 1945, beberapa UU baru, maupun pengarusutamaan KBB dan HAM umumnya dalam regulasi-regulasi lain.

Meskipun demikian, mirip dengan ASEAN dan OKI, ada kecenderungan partikularisme yang kuat di Indonesia. Di negara-negara ASEAN dan OKI, ada kesan kuat pula bahwa HAM internasional cenderung ditundukkan pada hukum nasional atas nama menjaga kedaulatan negara. Meskipun Indonesia relatif lebih terbuka dalam hal ini, tampak argumen kedaulatan nasional juga digunakan dalam isu-isu tertentu. Terakhir, sejalan dengan tren di negara-negara mayoritas Muslim yang diwakili OKI, "penodaan agama" menjadi salah satu isu terpenting yang berada dalam ketegangan dengan komitmen pada KBB.

4. Kajian umum dan tema-tema khusus

Topik studi KBB amat dekat dengan kebijakan. Sebagian besar literatur mengenai KBB, yang muncul dari banyak disiplin ilmu, mulai dari filsafat, teologi, hingga politik, sosiologi, antropologi dan studi agama, hampir selalu memiliki implikasi kebijakan (dan advokasi) yang jelas. Proliferasi studi mengenai KBB tampak makin jelas dalam dua dasawarsa terakhir. Sebagian besar yang akan direview adalah perkembangan dalam sekitar 15 tahun terakhir.

Buku sumber yang cukup komprehensif dan menandai titik penting dalam advokasi KBB adalah *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook* (2004), yang diterbitkan Oslo Coalition on Freedom of Religion or Belief (sebagian dari buku tebal ini telah diterjemahkan ke Bahasa Indonesia dengan judul *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan: Seberapa Jauh?*, Kanisius, 2010). Buku ini berasal dari konperensi peringatan 20 tahun KBB di Oslo, diikuti dengan dibentuknya Koalisi tersebut, yang sejauh ini telah melakukan diseminasi KBB hingga memfasilitasi legislasi

KBB di negara-negara Asia Tenggara.

Sebagaimana dicatat buku ini, isu-isu terkait KBB telah muncul amat lama, namun menjadi lebih menonjol bersama dengan kesadaran bahwa prediksi teori sekularisasi akan menurunnya pengaruh agama ternyata tidak terbukti secara empiris, dan bangkitnya politik identitas di seluruh belahan dunia. Buku itu mengangkat banyak tema penting, mulai dari sejarah, landasan filosofis dan keagamaan KBB, penafsiran teknis-legal KBB, isu-isu yang menyangkut perempuan, anak dan orang tua dalam KBB, hingga isu-isu spesifik mengenai registrasi, gerakan keagamaan baru, penyebaran agama, dan perpindahan agama.

Di Indonesia belum lama ini, buku sumber semacam itu diterbitkan oleh Wahid Foundation (2016), dengan pendekatan yang lebih praktis, ditujukan untuk membantu advokasi kebijakan maupun penegakan KBB di Indonesia. Ada tiga tantangan KBB Indonesia yang dicatat, yaitu konseptual, sosial dan hukum, dan tampaknya buku ini ditempatkan sebagai upaya perbaikan perumusan dan implementasi hukum. Kecuali dua bab pengantar, bab-bab lainnya terfokus pada hak-hak spesifik (hak mendirikan rumah ibadah, menjalankan hari raya keagamaan, menggunakan simbol-simbol keagamaan, dan sebagainya). Pendekatan legal amat dominan, dan dalam beberapa kasus cukup kongkret hingga pada membuat kriteria pemenuhan suatu hak tertentu. Buku ini tidak semata-mata bersifat normatif, namun beberapa babnya melakukan perbandingan praktik antar negara. Selain Bab pertama yang secara ekstensif melihat sejarah politik agama di Indonesia, beberapa babnya juga melihat tantangan untuk isu-isu spesifik Indonesia. Secara keseluruhan, buku ini merupakan sumber bermanfaat untuk advokasi kebijakan agama di Indonesia.

Selain literatur umum yang komprehensif, mencakup banyak dimensi KBB, beberapa literatur memberikan penilaian empiris mutakhir mengenai perkembangan KBB dan mengidentifikasi beberapa agenda terpenting KBB saat ini. Dalam pembahasannya mengenai beberapa isu KBB yang paling kontroversial, Witte dan Green (2012) menyebut tiga isu kontemporer yang menonjol, yaitu penyebaran agama, perpindahan agama, dan

penghinaan/ penghujatan/"penodaan" agama (*blasphemy*). Identifikasi tersebut disepakati banyak sarjana lain, misalnya Paul Marshall dan Nina Shea (2011), yang secara khusus, dalam satu buku penuh, membahas dua masalah terakhir di atas. Dalam konteks khusus Islam, isu pertama relatif lebih jarang dibahas. Dari yang sedikit itu, buku yang disunting Finucane dan Feener (2014) secara spesifik membahas mengenai proselytisme di Asia. Sejalan dengan beberapa analisis di atas, Abdullahi an-Na'im melihat ketegangan serius antara syariah dan HAM dalam tiga isu: perlakuan terhadap perempuan, non-Muslim, dan kebebasan beragama. Dua yang pertama sebetulnya terkait langsung dengan KBB, namun di bawah yang ketiga ia menyebutkan dua isu utama, yaitu *apostasy* dan *blasphemy*. (an-Na'im 2008, 117ff.).

Dalam beberapa literatur tentang Indonesia sekitar 10 tahun terakhir, khususnya di bawah rubrik agama dan hukum atau regulasi agama, beberapa isu KBB yang menonjol juga segera tampak. Bab 3 dari Ismatu Ropi (2017) secara khusus berbicara mengenai regulasi agama dan kebebasan beragama. Ia tidak bersepakat dengan anggapan bahwa regulasi agama serta-merta buruk bagi kebebasan beragama. Secara teoretis, sementara regulasi agama kerap mencerminkan aspirasi mayoritas agama di suatu negara, regulasi terkadang diperlukan untuk memastikan bahwa hak-hak kelompok minoritas keagamaan terpenuhi dan konflik bisa diatasi. Meskipun demikian, dalam pembahasan berikutnya mengenai kompleksitas sejarah regulasi agama sejak masa kolonial hingga saat ini, Ropi menunjukkan bahwa regulasi di Indonesia bersifat terlalu mengatur urusan-urusan keagamaan dan kerap justru merugikan minoritas keagamaan. Hal ini benar bahkan setelah masa demokrasi, ketika negara melemah, dan desakan dari sebagian kelompok politik Islam diakomodasi, regulasi pun menjadi makin diskriminatif. Ropi mengakhiri kesimpulannya dengan nada pesimis: sementara di negara seperti Indonesia regulasi agama tak bisa dihindarkan, prospek bagi dibuatnya pengaturan agama yang lebih adil bagi semua kelompok keagamaan tidak cukup menggembirakan. Di satu sisi ada tekanan politik lebih besar saat ini dari sebagian kelompok Islam

politik yang mendesakkan perlakuan istimewa bagi Muslim, sementara di pihak lain, negara—sebagaimana diwakili beberapa pemerintahan sebelum dan bahkan setelah Reformasi—tak cukup memiliki kehendak politik untuk menjamin KBB secara lebih adil bagi semua kelompok keagamaan.

Kajian Melissa Crouch (2014) yang lebih detail menunjukkan kerumitan regulasi agama di Indonesia, bukan hanya dalam hal kandungan kebijakannya, tapi juga implementasinya di pengadilan. Meskipun ia membatasi penelitiannya di Jawa Barat dalam beberapa tahun terakhir, penggambaran yang dilakukannya dalam banyak hal dapat digeneralisasi, khususnya untuk wilayah-wilayah dimana Muslim adalah mayoritas. Dari pengamatan yang terfokus pada tiga kasus di Jawa Barat, ia melihat ada persaingan yang amat kuat antara Muslim dan Kristen. Ia menggambarkan adanya tren yang diekspresikannya dengan istilah "judisialisasi perselisihan antaragama": setelah demokratisasi pada 1998, perselisihan antaragama makin kerap diungkapkan dalam bahasa hukum, sebagai kasus hukum. Di satu sisi, ini mungkin perkembangan demokrasi yang bagus, karena menunjukkan adanya supremasi hukum. Namun, di sisi lain, tren ini menjadi sumber masalah karena hukum/regulasi yang ada atau implementasi di pengadilan, kerap menguntungkan kelompok agama yang dominan, yaitu Muslim dalam kasus Jawa Barat—lebih tepatnya, sebagaimana ditunjukkan Crouch, sumber persoalannya bukanlah mayoritas Muslim per se, tapi kelompok-kelompok politik Islam radikal yang mendesakkan atau "mengawal" pelaksanaan hukum.

Satu hal penting lain yang dapat dilihat dalam buku Melissa Crouch adalah tiga isu utama yang kerap menjadi sumber perselisihan antaragama. Yaitu, proselitisasi, penodaan agama, dan rumah ibadah. Penting dicatat di sini bahwa dua yang pertama sejalan dengan kesimpulan di atas dari literatur tentang KBB secara umum (Witte dan Green 2012, Marshall dan Shea 2011, maupun an-Na'im 2008). Khusus terkait Indonesia, kesimpulan ini didukung pula oleh beberapa studi lain yang terkait KBB di Indonesia. Lindsey (2012) secara komprehensif melihat Islam dan hukum di Indonesia, sumber hukum Islam, institusi judisial dan non-judisialnya, dan beberapa

isu hukum yang penting. Di antara isu terpenting adalah peraturan syari'ah dan—sekali lagi—penodaan agama. Sebuah buku yang diterbitkan LBH Jakarta (2011) secara khusus melihat peradilan kasus-kasus KBB. Segera tampak di buku itu dua kasus yang menonjol: penodaan agama dan rumah ibadah (Bdk. Lindsey dan Pausacker 2016). Dalam literatur mengenai laporan kinerja KBB di Indonesia maupun secara global (lihat Bab 4, hal. 93), yang tampak bukan hanya situasi umum KBB secara umum, tapi juga beberapa agenda atau tema yang menonjol, yang sejalan dengan kesimpulan sejauh ini.

Di bawah ini beberapa isu khusus itu dibahas secara lebih mendalam: penodaan agama, persekusi, perpindahan agama, dan penyebaran agama. Bukan kebetulan jika persis isu-isu itulah yang khususnya menjadi ganjalan di kalangan negara-negara Muslim.

4.1. "Penodaan agama" **(blasphemy)**

Di antara negara Muslim, Pakistan termasuk yang memiliki hukum *blasphemy* yang paling keras dan belakangan ini evolusi hukum itu dan penerapannya telah mencapai tingkat yang makin mengkhawatirkan (Abbas 2013; Nafees, 2012). Berdasarkan data dari Center for Research and Security Studies, Pakistan, hingga tahun 2012, di negara itu telah ada 52 orang telah terbunuh (*extra-judicial murder*) karena UU itu, di antaranya adalah hakim, gubernur, ulama, laki-laki dan perempuan, orang yang mengalami keterbelakangan mental, hingga remaja berusia di bawah 17 tahun (Nafees, 2012). Lima tahun kemudian, data lebih baru dari lembaga yang sama menyebut 65 kasus pembunuhan seperti itu (Ahmed 2017). Nafees (2012) dan Abbas (2013) menunjukkan bagaimana konteks politik yang berubah di Pakistan (mulai dari partisi dari India, naiknya Zia ul-Haq, hingga saat ini) amat memengaruhi perumusan dan penggunaan UU ini, yang makin lama makin memburuk, dan memakan korban dari kelompok-kelompok yang lebih luas.

Di tempat-tempat lain, isu serupa muncul, dalam tingkat berbeda, dan menjadi kontroversi di India, Singapura, dan beberapa negara Afrika.

Menurut sebuah riset Pew Research Center (2011), secara proporsional lebih banyak negara-negara Eropa yang memiliki UU semacam ini, yang merupakan peninggalan lama, sebagian sebelum Abad ke-20. Selama beberapa dasawarsa ini, UU tersebut sudah tidak efektif lagi, dan jarang digunakan, beberapa bahkan telah dihapus. Kecenderungan sebaliknya terjadi di beberapa negara Muslim. UU tersebut dalam banyak kasus dikembangkan dari UU yang dibuat oleh kaum penjajah, namun diteruskan setelah masa kolonial. Pada saat ini, justru di beberapa negara Muslim beberapa malah makin menonjol.

Satu hal yang tampak dari berbagai literatur mengenai "penodaan agama" adalah terjadinya politisasi yang luar biasa atas kasus-kasus *blasphemy*. Meskipun argumen utamanya adalah ketersinggungan suatu individu atau kelompok agama, dalam banyak kasus hukum-hukum seperti ini justru dijadikan alat mobilisasi, bahkan untuk menyulut konflik kekerasan yang fatal. Pola seperti ini muncul dalam kasus penodaan agama internasional, seperti kasus kartun Denmark, maupun di tingkat nasional dan lokal, di Pakistan, juga Indonesia. Dalam ungkapan seorang penulis (George 2016), pola ini disebut sebagai *hate-spin*: kasus-kasus penodaan agama atau *blasphemy* bukan sekadar cerminan intoleransi masyarakat, namun kerap menjadi alat efektif untuk menghidupkan pusaran kebencian terhadap seseorang atau suatu kelompok demi mencapai tujuan politik tertentu.

Bersamaan dengan meningkatnya kecenderungan penggunaan UU tentang *blasphemy* / penodaan agama di beberapa negara, khususnya negara-negara Muslim, tuntutan untuk penghapusannya pun juga makin kuat (Uddin 2011). Dalam hal ini, upaya pembuatan Resolusi tentang penodaan agama di PBB oleh negara-negara OKI mengandung pelajaran penting. Resolusi itu berevolusi menjadi resolusi tentang upaya memerangi intoleransi, diskriminasi dan kekerasan atas nama agama. Dalam bukunya tentang "penodaan agama", Marshall dan Shea (2011) melihat bahwa perubahan itu bisa jadi justru menjadi lebih berbahaya, karena kecurigaan bahwa itu adalah strategi sementara untuk memasukkan *blasphemy* dari

pintu belakang. Namun Bagir (2012) berargumen bahwa perkembangan ini cukup instruktif, dan dapat diadopsi oleh negara-negara Muslim, termasuk Indonesia, sebagai arah untuk merevisi UU Pencegahan Penodaan dan Penyalahgunaan Agama yang problematis dan tidak bisa dibatalkan.

Di Indonesia sendiri, tema ini termasuk tema paling menonjol dalam wacana tentang KBB, karena memang, seperti dapat dilihat dari laporan-laporan kinerja KBB, kasus-kasus yang bisa dikategorikan "penodaan agama" termasuk menonjol. Khususnya setelah uji materi oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2010 atas UU tersebut, cukup banyak artikel jurnal maupun beberapa buku yang secara khusus mengomentari keputusan MK (Cf. Tømte 2012, Crouch 2012, dan Bagir 2013; Menchik 2016). Kecuali Menchik, semua tulisan tersebut kuat menggunakan perspektif legal. Selain itu, telah ada cukup banyak skripsi/tesis/disertasi mahasiswa di dalam dan luar negeri, yang tidak dibahas di sini.

Di luar itu, ada beberapa pembahasan yang terfokus pada kasus-kasus tertentu yang berulang, seperti Ahmadiyah (misalnya, banyak yang ditulis Ahmad Najib Burhani 2013, 2014a, 2014b, 2014c), Syiah, khususnya Sampang (Afdillah 2016; Formichi 2014), dan kelompok-kelompok lain yang lebih kecil (misalnya: Almakin 2016, 2017; Telle 2017). Pembahasan-pembahasan tersebut memiliki kelebihan penting, yaitu pendekatannya yang tidak eksklusif menggunakan perspektif legal KBB namun kuat juga dalam melihat latar belakang historis dan konteks sosial-politiknya.

4.2. Persekusi

Persekusi dipahami sebagai bukan saja diskriminasi, namun merupakan tingkat lebih jauh, yang berarti perlakuan buruk terhadap suatu kelompok keagamaan secara sistematis, yang menyebabkan terlanggarnya hak-hak fundamental mereka. (UNHCR 1992) Tema persekusi di tingkat dunia berkembang lebih pesat belakangan ini, khususnya di kalangan sebagian kelompok konservatif Kristen, merespon persekusi Kristen. Selain muncul dalam berbagai media populer, beberapa kajian yang cukup luas telah diterbitkan, seperti *Persecuted: The Global Assault on Christians* (Paul

Marshall, Lela Gilbert dan Nina Shea, 2013). Pada tahun 2016, Open Doors, sebuah organisasi Evangelis yang memantau persekusi Kristen, mengumumkan bahwa dalam catatan mereka, tahun 2016 adalah tahun terburuk bagi umat Kristen dunia karena tingkat persekusi yang tertinggi selama 25 tahun masa pemantauan mereka. Organisasi ini mengeluarkan daftar 50 negara di mana tingkat persekusi Kristen termasuk tinggi. Penyebabnya bukan hanya ekstremisme keagamaan (seperti di Timur Tengah dan Pakistan) tapi juga nasionalisme etnik-religius di beberapa wilayah Asia, utamanya Korea Utara, juga Meksiko, Kolombia, Mali, Bangladesh, Laos, Vietnam, Cina, Sri Lanka.

Menarik untuk melihat bahwa klaim mengenai persekusi Kristen baru-baru ini diterjemahkan menjadi kebijakan di AS di bawah Donald Trump, seperti tampak dalam kebijakan imigrasi, yang memberi prioritas perlindungan pada orang-orang Kristen yang dipersekusi, sembari melarang pengungsi atau korban persekusi dari beberapa negara Muslim. Kebijakan ini menjadi sumber keprihatinan para aktifis KBB di AS, bahkan juga sebagian kaum evangelis yang mendukung Trump (Beckett 2017).

Di Indonesia, kasus-kasus yang dapat digolongkan sebagai persekusi (dalam artian khususnya, melampaui sekadar pelanggaran kebebasan beragama) terjadi pada kelompok-kelompok Muslim yang dianggap bukan arus-utama, seperti Ahmadiyah dan Syiah. Alasan utama persekusi itu adalah pemahaman keislaman yang sesat, yang secara legal mendapatkan justifikasinya dalam UU Pencegahan Penodaan Agama (Bagir 2015). Kasus persekusi terakhir yang cukup besar, khususnya jika melihat proporsi dampak persekusi dan jumlah komunitasnya, adalah yang dilakukan terhadap Millah Abraham/Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar), dengan dua alasan utama yaitu penodaan agama dan makar. Dalam kasus-kasus tersebut, pola yang biasa terjadi adalah pemimpin dari kelompok yang menjadi korban persekusi sekaligus dikriminalisasi dengan Pasal 156A KUHP tentang penodaan agama.

4.3. Kemurtadan, perpindahan agama dan penyebaran agama

Di kalangan Muslim tema perpindahan agama dan kemurtadan (*apostasy*) banyak dibahas (Lihat secara khusus *Apostasy: Oxford Bibliographies Online Research Guide*, Oxford University Press, 2010). Sebuah buku yang khusus membahas mengenai ini adalah *Freedom of Religion and Apostasy in Islam* (Saeed dan Saeed 2004). Isu utama yang muncul di sini, dan banyak literatur serupa, adalah bagaimana memahami pandangan klasik mengenai kemurtadan dalam Islam dalam konteks modern, mengingat sebagian pandangan klasik tampak seperti membenarkan hukuman yang keras terhadap Muslim yang murtad. Saeed dan Saeed berargumen tentang perlunya memberikan penafsiran berbeda dengan memperhatikan kondisi saat ini dan komitmen banyak negara Muslim pada KBB. Isu ini tentu terkait dengan hak untuk berpindah agama. Sebagaimana disebut di atas, beberapa debat mengenai KBB di forum-forum PBB juga diwarnai oleh keberatan beberapa negara Muslim untuk secara eksplisit melindungi hak mengubah agama (dan sampai tingkat tertentu tuntutan ini diakomodasi).

Dibandingkan dengan isu penodaan agama, cukup sulit menemukan artikel atau buku-buku yang membahas tema-tema tersebut melalui penelitian empiris. Dari yang sedikit itu, buku yang disunting Finucane dan Feener (2014) secara spesifik membahas mengenai proselytisme di Asia, dengan satu kasus menyangkut Indonesia (Crouch 2014).

4.4. Kajian **best practices**

Dari literatur yang dibahas di atas, hampir semuanya terfokus pada masalah—artinya, kegagalan penjaminan KBB. Ini tidak berarti bahwa tidak ada keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai, namun lebih jarang dicatat dan dikaji. Sebagiannya ini disebabkan tujuan dan metodologi kajiannya yang memang terutama melihat kasus-kasus, dengan asumsi bahwa situasi ideal yang ingin dicapai adalah terpenuhinya KBB.

Meskipun demikian, sebetulnya di Indonesia telah ada beberapa kajian yang menunjukkan keberhasilan atau *best practices*, meskipun jumlahnya relatif sedikit. Di antara yang perlu disebut di sini adalah dua

kajian yang dilakukan PUSAD-Paramadina, *Kontroversi Gereja di Jakarta* (2011) dan *Pemolisian Konflik Keagamaan di Indonesia* (2014). Kedua karya ini menggunakan metodologi yang mirip, yaitu pembandingan masalah-masalah yang berhasil diatasi dan yang gagal. Metode ini cukup efektif sebagai dasar untuk merekomendasikan kebijakan atau advokasi masyarakat sipil, karena perbandingan tersebut memang bertujuan mengidentifikasi faktor-faktor yang menyumbang keberhasilan dan kegagalan itu.

Selain itu, kedua hasil penelitian ini berbeda dari kajian-kajian KBB yang dominan, karena melibatkan perspektif yang tidak semata-mata legal, tapi juga amat kaya menyajikan dinamika sosialnya. Buku pertama tidak hanya melihat peran negara (pemerintah lokal dan polisi), namun juga peran Forum Kerukunan Umat Beragama, pemuka agama setempat, maupun dinamika internal panitia pembangunan gereja. Buku kedua secara khusus melihat peran polisi dalam menjamin KBB dan menghindari konflik—penting dicatat bahwa fokus pada kinerja polisi juga nyaris absen dalam riset-riset lain, kecuali biasanya sebagai aktor yang menanggung beban kesalahan terbesar sebagai pelanggar KBB, seperti yang pernah muncul dalam beberapa laporan Setara Institute. Tanpa menafikan beban besar polisi sebagai ujung tombak pemenuhan KBB dari intoleransi sebagian kelompok masyarakat, dinamika internal polisi juga penting dilihat, khususnya oleh riset yang bertujuan menjadi dasar advokasi.

Contoh lain yang bisa diberikan adalah *Mengurai Benang Kusut Intoleransi (Studi Hasil Pendokumentasian Kasus Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan di Gunungkidul, DIY)*. Buku ini sebagiannya merupakan rekaman advokasi yang bisa dikatakan berhasil. Meskipun demikian, karena metodologi dan cara analisisnya mengikuti model kajian KBB oleh laporan-laporan yang sudah mapan, seperti yang diterbitkan Setara Institute dan Wahid Institute, yang cenderung merekam masalah, pendokumentasian yang dilakukan di sini pun masih didominasi oleh pengungkapan masalah dan kritik terhadap negara. Keberhasilan advokasi yang dilakukan justru tidak terungkap dengan memuaskan.

5. Wacana Kritis: Melampaui Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan?

Pembahasan di bagian-bagian sebelumnya terutama melihat perkembangan KBB, isu-isu yang menonjol, dan tantangan-tantangan utamanya. Salah satu kategori literatur lain yang penting dibahas adalah kritik atas KBB yang muncul dalam beberapa tahun terakhir. Kritik terhadap pelaksanaan KBB, penafsiran atas beberapa norma, ataupun politisasi sudah kerap dilakukan, namun yang akan dibahas di bagian ini adalah kritik yang lebih radikal (Cf. Hoover 2013).

Perdebatan tersebut memiliki cakupan cukup luas, mulai dari kesulitan inheren dalam ide KBB yang membuatnya sulit diimplementasikan secara konsisten, apakah KBB mensyaratkan sekularisme dan liberalisme, bahkan juga kritik yang lebih fundamental mengenai apakah KBB sebagai suatu ide yang koheren masih dapat dipertahankan. Literatur ini terutama beranjak dari realitas empiris pelaksanaan KBB, berdasarkan studi-studi kasus di banyak tempat, namun memiliki implikasi teoretis yang fundamental dan, pada gilirannya, juga implikasi pada kebijakan. Literatur kritik ini berasal dari beberapa bidang ilmu, seperti politik, antropologi dan studi agama, dan cakupannya tergambar dari beberapa judul buku yang terbit beberapa tahun terakhir: *The Impossibility of Religious Freedom* (Sullivan 2005), *Problematizing Religious Freedom* (Sharma 2011), *Beyond Religious Freedom* (Hurd 2015), *Politics of Religious Freedom* (Sullivan, Hurd, Mahmood and Danchid 2015). Para penulis tersebut, yang semuanya bekerja dalam lingkungan akademik Barat, berargumen bahwa ide KBB mengandung masalah inheren. Bukan hanya kesulitan konseptual yang serius, sebagian dari mereka juga bersikap amat kritis pada bagaimana KBB digunakan untuk mencapai tujuan politis hegemoni Barat. Hurd (2015) dan Mahmood dan kawan-kawan (2015), khususnya, menolak tren global upaya-upaya internasional saat ini yang dipromosikan oleh AS, Kanada dan beberapa negara Eropa lain untuk menyebarkan KBB, kesalingpemahaman antaragama, dan toleransi.

Bagi Hurd, rezim KBB tidaklah netral, tidak sekadar beroperasi dengan

mengasumsikan kategori "agama" yang dianggap telah dipahami bersama. Yang terjadi adalah KBB mengkonstruksi objek yang mau dilindungi; objek itu adalah manusia yang dicirikan terutama dari identitas keagamaannya. Identitas itu dibedakan dan dianggap sebagai yang utama di antara banyak identitas orang atau masyarakat. Lebih jauh, KBB menetapkan cakupan dan karakteristik (pemeluk) agama yang dapat diterima; paradigma utama bagi "agama" adalah agama dunia, dan karakteristik utamanya adalah kepercayaan (*belief*, yang dikontraskan dengan praktik). Dengan begitu, KBB bukanlah suatu posisi netral yang sekadar mengungkapkan ide universal penjaminan ruang bebas bagi semua agama, namun KBB sendiri adalah suatu cara pengelolaan perbedaan sosial, atau tata-kelola agama, yang membawa banyak konsekuensi.

Deskripsi di atas adalah bagian dari tipologi agama yang diajukan Hurd. Agama yang dikelola (*governed religion)* adalah agama yang dikonstruksi oleh negara ataupun organisasi-organisasi keagamaan untuk kepentingan regulasi. Agama kaum akademisi *(expert religion)*, di sisi lain, memenuhi kebutuhan ilmu pengetahuan untuk memahami agama dan, sama seperti tipe sebelumnya, tidak sekadar menjadikan "agama" sebagai objek yang dipelajari, tapi dalam proses pengkajiannya juga melakukan konstruksi atas agama. Sebagaimana dibahas pada Bab 2 (Samsul Maarif, hal. 13), ide mengenai agama sendiri pada mulanya adalah konstruksi yang dibangun para akademisi Barat berdasarkan terutama pengalaman keagamaan Kristen; ketika agama-agama lain "ditemukan" dan disebut sebagai "agama", maka ia dipahami dalam konstruk awal tersebut, dengan beberapa cirinya (misalnya bahwa hal yang utama dalam agama adalah kepercayaan, teologi; adanya kitab suci, dan sebagainya). Kedua tipe tersebut ditunjukkan perbedaannya dari agama yang dihidupi (*lived religion*) atau agama yang dipraktikkan sehari-hari dalam suatu lingkungan sosial, yang amat beragam, memiliki banyak dimensi, dan batas-batasnya sulit didefinisikan secara tegas.

Kasus persekusi warga Rohingya di Myanmar menunjukkan bagaimana persoalan kompleks dan multi dimensi, yang melibatkan persaingan

ekonomi, politik, dan ras disempitkan menjadi persoalan agama, dan solusi yang ditawarkan adalah KBB. Analisis ini jelas amat menyederhanakan masalah. Lebih jauh, bahkan bisa dikatakan memperparah masalah; dengan menetapkan agama sebagai unsur identitas yang utama, identitas lain dipinggirkan atau bahkan lenyap. Dalam kasus Myanmar, persis gambaran seperti itulah yang ingin dibangun oleh para pemimpin agama Buddha garis keras: perbedaan agama dijadikan dasar untuk memberikan keistimewaan pada mayoritas orang Buddha. Dengan menghindari atau tak meninggikan penggunaan "agama", terbukalah wilayah analitik yang lebih luas untuk memahami mengapa eksklusi warga Rohingya terjadi, dan lalu bagaimana menggagas solusi yang lebih menyeluruh, yang juga memperhatikan aspek ekonomi dan sejarah politik hubungan Buddha-Muslim.

Ada juga kasus komunitas lokal K'iche di Guatemala. Mereka menentang proyek tambang dan hidroelektrik di wilayah mereka dan karenanya mendapatkan perlakuan diskriminatif, kekerasan, dan pelanggaran hak mereka atas tanah sebagai akibat kolusi perusahaan, polisi dan negara. Peristiwa ini sebetulnya adalah pelecehan "agama" mereka, namun ini tidak bisa dianggap sebagai pelanggaran kebebasan beragama mereka, karena mereka dianggap tidak beragama dan, tak kalah penting, pelanggaran warisan budaya-keagamaan itu tidak menyangkut hak untuk meyakini (*to believe*), yang merupakan dasar KBB. Ide bahwa keyakinan adalah subjek utama kebebasan beragama memunculkan problem lain dan menjauhkannya dari praktik keagamaan sehari-hari. Kritik mengenai bagaimana agama didefinisikan amat sering didiskusikan dalam studi agama, dan tak ada kata pamungkas untuk ini.

Sementara Hurd secara cukup meyakinkan menunjukkan bahwa KBB adalah sebentuk tata-kelola agama, yang mengkonstruksi dan dengan demikian mengubah agama dalam proses regulasinya, jelas pula bahwa banyak negara memiliki model-model lain tata-kelola agama, yang dalam beberapa hal bahkan lebih problematis ketimbang KBB. Dari sisi ini, dapat dikatakan bahwa KBB memungkinkan perluasan cakupan pengakuan agama melampaui keterbatasan yang ada dalam konteks nasional beberapa

negara, seperti Indonesia. Karena itu, rezim HAM internasional dapat menjadi alat penting untuk mempersoalkan tata-kelola agama yang problematis.

Literatur kritik atas KBB (khususnya Hurd (2016), dan Saba (2016), yang keduanya berbasis di AS) amat kuat menggugat kebijakan KBB internasional AS. Namun KBB masih memiliki beberapa kelebihan dibanding tata-kelola agama yang dipraktikkan negara-negara otoriter atau yang sedang berada dalam transisi, seperti Indonesia. Dalam sumbangannya untuk *The Politics of Religious Freedom* (Sullivan, Hurd, Mahmood and Danchin 2015), Robert Hefner mengapresiasi kritik atas KBB namun tak menafikan pentingnya norma KBB dalam debat mengenai agama dan demokrasi. Khususnya ketika KBB "beresonansi dengan aspirasi aktor dan situasi lokal, dan membuka—ketimbang mempersempit—pemahaman populer mengenai "agama" (Sullivan et. al, 2015, 127-128). Hal penting yang disampaikannya di tulisan lain tentang KBB di Indonesia (Hefner 2013) adalah basis normatif non-sekular dan non-liberal untuk memajukan KBB—bukan untuk menolaknya. Implikasi kebijakan penting dari ide ini adalah bahwa "karena situasi praktis maupun dasar normatif yang digunakan untuk mendukung KBB beragam, maka bagaimana persisnya KBB direalisasikan dalam suatu masyarakat juga beragam" (Hefner 2014). Ia mengingatkan bahwa "ketimbang hanya berbicara tentang KBB, pertimbangan kebijakan dan teoretis mengingatkan kita bahwa sebaiknya kita berbicara tentang *ragam* KBB."

Pandangan ini berbeda dari partikularisme yang negatif, namun mengingatkan bahwa ada kenyataan sosiologis-historis yang berbeda dari satu ke lain negara yang mesti diterima, dan pengembangan KBB dapat dilakukan dalam bingkai kenyataan itu (bandingkan dengan argumen utama tentang toleransi komunal, non-liberal Indonesia dalam Menchik 2015). Sejalan dengan argumen tersebut, dapat disimpulkan bahwa salah satu anjuran penting yang dapat dilihat dari beberapa pengkritik KBB adalah untuk secara empiris melihat kasus-kasus lokal yang spesifik dan mengidentifikasi ruang-ruang dimana KBB dapat memperbaiki

situasi dan dimana analisis KBB masih perlu diperluas. Yang terpenting, sebagaimana disampaikan Hurd, bukanlah memilih satu jenis tata-kelola, tapi menemukan lensa penafsiran yang beragam sembari mempertahankan keluwesan untuk menggunakan beragam lensa itu dalam merespon kasus-kasus tertentu.

Satu contoh baik untuk ini adalah debat interdisiplin di antara para peneliti dan praktisi resolusi konflik dan HAM di Indonesia. Menyadari adanya beberapa masalah dalam menggunakan pendekatan KBB untuk mengatasi konflik-konflik keagamaan di Indonesia, telah muncul minat untuk menemukan alternatif dari pendekatan berbasis hak, yaitu pendekatan berbasis kepentingan bersama yang telah banyak dibangun dalam bidang pengelolaan konflik (Panggabean 2014; Parlevliet 2002; Lutz, Babbitt, dan Hannum 2003; Miqdad 2014). Pendekatan yang tak berbasis hak dikhawatirkan justru dapat mem-viktimisasi korban, karena tidak menggunakan satu standar yang tetap namun melakukan negosiasi melalui mediasi, padahal dalam negosiasi korban, yang biasanya dari kelompok yang lemah, dapat ditekan. Asfinawati, praktisi hukum, menanggapi usulan Rizal Panggabean untuk memprioritaskan pendekatan berbasis kepentingan dengan mengatakan bahwa pendekatan itu sekali pun perlu diintegrasikan dengan perspektif HAM, sehingga ia tidak justru mem-viktimisasi korban namun tetap mengupayakan pemulihan hak korban sebagai tujuan akhirnya (Asfinawati 2014). Pendekatan alternatif yang mengatasi ketegangan antara KBB dan resolusi konflik tidak selalu mudah dilakukan, namun ia bisa menjadi jawaban bagi keperluan untuk bersikap luwes, menggunakan banyak instrumen dalam mengatasi masalah.

Keluwesan semacam itu, yang tidak meninggalkan sepenuhnya KBB namun menjadikannya satu di antara banyak lensa penafsiran, tampak sesuai dengan keinginan Hurd untuk "terus menerus mempersoalkan pembedaan tegas antara agama sehari-hari dan agama resmi, sembari memanfaatkan pembedaan itu sebagai alat heuristik yang memungkinkan kita mengajukan pertanyaan-pertanyaan baru, dan memaksa perluasan bidang kerja kita ke beberapa arah baru" (Hurd 2015, 14).

6. Kaitan riset dan kebijakan: dua contoh

Kaitan mengenai riset tentang KBB dan kebijakan tidak dapat diketahui dengan mudah tanpa melihat secara dekat proses perumusan beberapa kebijakan. Dalam bagian ini hanya dua contoh yang akan diberikan.

Contoh pertama adalah peraturan tentang pendirian rumah ibadah yang tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama (PBM) Nomor 9 dan 8/ 2006. Beberapa kali ada saran untuk mencabut, merevisi, atau bahkan meningkatkan status peraturan ini menjadi UU. Saran untuk mencabutnya didasarkan atas kenyataan bahwa setelah sekian lama peraturan ini berjalan, kasus-kasus menyangkut pendirian rumah ibadah tidak selesai, bahkan ada kecenderungan meningkat di beberapa tempat. Di antara argumen yang kerap diungkapkan pihak pemerintah dan sebagian kelompok masyarakat untuk mempertahankan peraturan ini, atau bahkan meningkatkannya menjadi UU, adalah bahwa peraturan ini dibuat berdasarkan kesepakatan majelis-majelis agama. Argumen belakangan ini yang tampaknya lebih dominan, karena dalam beberapa draf Rancangan Undang-undang Perlindungan Umat Beragama yang sempat beredar, bagian-bagian PBM nyaris diambil mentah-mentah dan dipindahkan menjadi bagian dari RUU itu.

Meskipun demikian, sebenarnya ketimbang menekankan berulang-ulang bahwa peraturan ini merupakan kesepakatan majelis-majelis agama, perlu dilihat bahwa peraturan ini telah berjalan selama lebih dari 10 tahun, dan karenanya sudah selayaknya dilihat dan dinilai efektivitasnya berdasarkan data-data lapangan. Termasuk di sini menilai efektifitas lebih dari 500 Forum Kerukunan Umat Beragama yang tersebar di seluruh Indonesia, dan memegang peran sentral dalam pendirian rumah ibadah. Nyatanya kajian semacam itu tampaknya sangat kurang. Untuk ini, yang bisa dijadikan contoh adalah kajian PUSAD-Paramadina *Kontroversi Gereja di Jakarta* yang secara terinci melihat dari dekat kompleksitas dua belas gereja di sekitar Jakarta. Penelitian itu membandingkan kasus-kasus gereja yang berhasil dan gagal diselesaikan, dan dengan demikian mampu melihat peran FKUB, peran panitia pembangunan gereja, peran pemimpin

masyarakat, juga peran lembaga pengadilan dalam penyelesaian kasus-kasus tersebut. Riset ini dilakukan dengan baik, namun skalanya amat kecil. Jika riset semacam ini dapat diulang di lebih banyak tempat, dapat dibayangkan akan diperoleh pengetahuan yang lebih presisi mengenai kelemahan dan kelebihan PBM tersebut—dan di atas dasar itu, keputusan tentang apakah peraturan itu akan dicabut, direvisi atau ditingkatkan statusnya dapat diambil dengan lebih meyakinkan. Riset yang lebih detail seperti itu jauh lebih bermanfaat untuk pembuatan kebijakan (dan sesungguhnya juga advokasi) ketimbang, misalnya, pendokumentasian kasus-kasus dan menghitung apakah dari satu tahun ke tahun lainnya jumlah kasusnya meningkat atau turun.

Ada dua hal yang ditunjukkan contoh ini. Pertama, kebijakan (untuk mempertahankan PBM dan meningkatkannya) tidak didasarkan atas pengetahuan, tapi pada otoritas, bahwa ini merupakan keputusan majelis-majelis agama. Kedua, bahwa yang menjadi masalah bukan hanya apakah kebijakan didasarkan atas pengetahuan atau tidak, tapi bahwa ada beberapa jenis pengetahuan, dan sebagian di antaranya akan lebih bermanfaat untuk membantu kebijakan dibanding jenis-jenis pengetahuan lain.

Kesimpulan ini dapat dilihat dalam contoh lain, yaitu kasus penodaan agama. Sebagaimana dibahas di atas, argumen utama kelompok yang mengajukan *judicial review* pada tahun 2010 dan argumen MK sifatnya terutama normatif, yaitu pertentangan antara konsep kebebasan dan konsep kerukunan (yang dipahami sebagai memerlukan pembatasan kebebasan demi ketertiban). Bagaimana UU tersebut (dan Pasal 156A) digunakan dalam kasus-kasus yang telah terjadi, tidak terlalu banyak dibahas. Pandangan pihak pemerintah pada kesempatan itu pun di antaranya didasarkan atas argumen normatif bahwa tanpa UU itu akan ada kekosongan hukum dan dikhawatirkan akan terjadi kekacauan karena perbuatan penodaan agama tidak mendapatkan sanksi.[2] (Mahkamah

[2] Pandangan serupa masih tetap dipegang Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin; lihat https://nasional.tempo.co/read/news/2017/05/17/063876236/alasan-menteri-agama-tak-ingin-pasal-penodaan-agama-dihapus (diakses pada 20 Mei 2017).

Konstitusi 2010, 119) Apakah ketiadaan UU itu akan menimbulkan kekacauan atau tidak sebetulnya dapat dirumuskan sebagai pertanyaan empiris dan dijawab dengan data empiris, meskipun secara tidak langsung. Misalnya, dengan melihat tren penggunaan UU itu (atau Pasal 156A KUHP) sebelum awal demokratisasi pada 1998 dan sesudahnya yang menunjukkan tren peningkatan yang amat mencolok. Apa yang menyebabkan ada lebih banyak kasus setelah 1998? Apakah UU itu pada kenyataannya menghindari konflik atau menjadi alat berkonflik?

Inilah di antara pertanyaan yang bisa dijawab dengan studi empiris. Dalam etnografinya atas sebuah kasus penodaan agama di Mataram, Kari Telle (2017) menunjukkan dengan terinci bagaimana regulasi mengenai penodaan agama menjadi alat bagi apa yang disebutnya sebagai "lawfare", menyulut konflik dengan menggunakan hukum. Telle juga menunjukkan proses yang disebutnya sebagai "religion-making", yaitu bagaimana agama dikonstruksi secara sengaja untuk membuat pemisahan antara agama yang benar dan sesat. Kajian lebih luas dilakukan oleh Cherian George, yang menciptakan istilah baru "hate spin" (pelintiran kebencian), untuk menggambarkan proses bagaimana rasa ketersinggungan direkayasa dan pihak yang dianggap menyinggung dikriminalisasi dalam sebuah proses hukum yang diwarnai tekanan massa yang dimobilisasi untuk kepentingan-kepentingan tertentu.

Pengetahuan semacam itu dengan segera dapat menunjukkan adanya beberapa implikasi kebijakan. Misalnya, ketimbang membuat atau mempertahankan UU yang makin membatasi kemungkinan "penodaan", George lebih menyarankan jalan-jalan non-hukum untuk menyelesaikan kasus itu, karena setiap upaya pembatasan melalui hukum dapat menjadi alat bagi kelompok dominan untuk memaksa menggunakannya melawan kelompok rentan. Di sini tampak karakter lain dari pengetahuan yang bermanfaat untuk proses kebijakan, yaitu yang mampu menunjukkan mekanisme sosial munculnya suatu masalah dan bagaimana masalah itu dapat diselesaikan, ketimbang hanya mendokumentasikannya. Analisis legal KBB yang ketat mungkin juga tidak akan terlalu bermanfaat jika

ia menjadi analisis yang normatif belaka, dengan kesimpulan yang bisa diduga: misalnya, yang paling sering, bahwa ketika ada pelanggaran, kesalahan utama dipikul oleh pemerintah atau penegak hukum yang lalai dalam melindungi hak-hak warganegaranya. Lebih jauh, jika di atas disebut bahwa KBB dan implementasinya di suatu tempat tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial-politiknya, maka itu tidak selalu berarti adanya hal-hal besar dan konseptual seperti aspek-aspek kultural (atau religius, atau ideologi semacam "nasionalisme berketuhanan") yang menghendaki penyesuaian atau pembatasan KBB, tapi bisa jadi hal-hal empiris dalam mekanisme sosial suatu permasalahan seperti yang dicontohkan di atas. Terobosan kebijakan, untuk menyelesaikan masalah, dan bukan sekadar mempertahankan norma tertentu, lebih mungkin dilakukan ketika mekanisme munculnya suatu masalah lebih dipahami. Pembahasan mengenai literatur kritik atas KBB menunjukkan hal yang sama: melalui penelitian-penelitian empiris, ide-ide yang merupakan terobosan dapat dikonseptualisasikan.

Di luar itu, karya-karya normatif terkait, misalnya, pendasaran norma-norma KBB dengan argumen keagamaan, tentu dapat memperoleh ruang juga. Fungsi dari pengetahuan jenis ini bukan untuk membantu kebijakan, namun lebih untuk memperoleh dukungan otentik dari suatu tradisi, semacam pendasaran kultural, agar lebih mudah diterima masyarakat luas.

7. Kesimpulan dan Rekomendasi

Karena KBB sebagai konsep masih terus berkembang, literaturnya pun masih membuka peluang-peluang pengembangan yang luas. Karena itu, sesungguhnya riset mengenai KBB di Indonesia bukan saja dapat dan perlu berkontribusi pada kebijakan tapi, jika dilakukan dengan baik, dapat memberikan sumbangan bagi dunia internasional. Sebelum kesimpulan dan rekomendasi spesifik yang akan dibahas di bawah, penting ditegaskan di sini beberapa hal penting terkait dengan karakter penelitian mengenai KBB.

Pertama, meskipun KBB adalah konsep legal, perlu dilakukan kajian

yang melampaui dimensi legalnya. Riset mengenai pengalaman penegakan KBB, baik yang berhasil maupun gagal, perlu melihat dengan cermat situasi sosial-politik dan kelembagaan yang berkontribusi pada kinerja itu. Ini karena penjaminan KBB juga amat dipengaruhi oleh situasi sosial-politik, kemampuan aparat penegak hukum, komitmen politik penyelenggara negara, juga situasi komunitas-komunitas keagamaan yang terlibat. Terkait langsung dengan hal ini adalah pentingnya memperbanyak kajian multi-disiplin dan empiris. Dalam beberapa bagian bab ini, khususnya terkait dengan debat universalisme vs. partikularisme, pendasaran normatif KBB, dan kritik atas KBB, pengetahuan lebih jauh dapat dibangun terutama melalui kajian empiris.

Kebutuhan akan kajian empiris terasa lebih kuat ketika menyangkut tema-tema spesifik seperti penodaan agama, registrasi, dan pembangunan rumah ibadah. Kajian empiris itu dapat langsung memengaruhi upaya perumusan kebijakan, baik pada tingkat yang cukup mendasar, seperti perumusan suatu RUU, maupun kebijakan-kebijakan yang lebih teknis di masing-masing kementerian (khususnya Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri), kejaksaan, dan kepolisian. Sebagai contoh, terkait penodaan agama, sejauh ini belum ada satu pun (kecuali Crouch 2012, yang agak mendekati) kajian yang berhasil mendokumentasikan dengan cermat sekitar 60 kasus-kasus pengadilan UU Penodaan Agama sejak sejarah awalnya.[3] Padahal ini amat diperlukan untuk melihat ragam masalah yang muncul, sebagai bekal merevisi UU itu sebagaimana diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2010.

Lebih jauh, satu kelemahan mendasar dari perumusan kebijakan adalah lemahnya aspek studi komparatif, padahal ini amat efektif untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyumbang keberhasilan perumusan maupun implementasi kebijakan. Yang dimaksud dengan studi komparatif di sini mencakup tiga hal: 1) perbandingan antar kasus di dalam Indonesia

---

[3] Ketika bab ini ditulis, Setara Institute mengeluarkan rilis yang menyebutkan adanya 97 kasus penodaan agama mereka temukan dalam kurun waktu 1965 hingga 2017, dan 76 di antaranya masuk persidangan. Lihat: http://setara-institute.org/setara-institute-97-kasus-penistaan-agama-terjadi-di-indonesia/

sendiri (misalnya kasus rumah ibadah atau penodaan agama yang berhasil atau tidak berhasil diselesaikan dengan baik); 2) perbandingan antar wilayah di Indonesia; dan 3) perbandingan dengan negara-negara lain (misalnya: bagaimanakah registrasi dilakukan di Vietnam, Singapura, Jepang, ataupun negara-negara Eropa? Menyangkut isu penodaan agama, satu ilustrasi yang diberikan di atas terkait dengan norma seperti Resolusi 16/18 tentang Memerangi Intoleransi yang awalnya disponsori OKI). Tujuan komparasi adalah mengurangi partikularisme sekaligus melihat alternatif bagaimana problem yang serupa diselesaikan dalam kasus, atau di wilayah, atau oleh negara berbeda dan dengan cara dan hasil berbeda. Terkait dengan ini, kajian-kajian dalam cakupan kecil (tema-tema spesifik) namun lebih mendalam diperlukan. Salah satu bentuknya adalah kajian *best practices* yang tak hanya melihat aspek legalnya namun juga situasi dan kondisi yang memungkinkan diperolehnya keberhasilan. Bentuk kajian lain yang bermanfaat untuk mengetahui mekanisme kemunculan masalah dan penyelesaiannya adalah penelitian etnografis yang melihat kasus-kasus tertentu dengan cukup mendalam. Model kajian semacam ini belum banyak dilakukan.

Menyangkut tema-tema kajian, di antara kesimpulan pertama yang ditarik dalam bab ini adalah bahwa KBB, sebagai konsep maupun sebagai bagian dari hukum internasional yang telah memiliki instrumen-instrumen baku, tidak bersifat statis, namun masih berkembang sejalan dengan perkembangan geopolitik, melalui partisipasi negara-negara. Di antara persoalan besar yang masih terus diperdebatkan sejak awal pembentukannya adalah mengenai hakikat universalitas KBB sebagai bagian dari HAM. Perkembangan penegakan KBB, di antaranya melalui pembuatan hukum-hukum nasional, deklarasi atau pembentukan institusi regional (misalnya, Uni Eropa, ASEAN, OKI) ditandai dengan partikularisme nasional/regional, yang sebagiannya lebih sempit, namun juga ada kecenderungan konvergensi kepada HAM internasional. Hal ini berlaku juga untuk konteks nasional Indonesia. Partikularisme Indonesia dibentuk setidaknya oleh kombinasi upaya mempertahankan kedaulatan

kultural Indonesia dengan aspirasi keagamaan sebagian kelompok Muslim.

Untuk memperkuat dukungan publik bagi KBB, yang beberapa bagiannya masih dianggap kontroversial, perlu dikembangkan kerja normatif untuk menjustifikasi KBB dari sudut pandang budaya/agama. Di masa lalu telah ada upaya seperti ini, namun sifatnya terlalu abstrak atau bahkan apologetik. Yang dimaksudkan dengan kerja normatif adalah upaya menghubungkan KBB dengan penafsiran kultural/keagamaan yang mampu berdialog dengan realitas kongkret tantangan KBB. Sebagian besar dari kerja ini menjadi tanggungjawab masing-masing komunitas, yang dapat didukung negara. Di antara contoh terpentingnya adalah pentingnya merespon resistensi yang berasal dari pandangan keagamaan tertentu (misalnya syariah) terhadap konsep KBB secara umum (misalnya universalitas KBB yang sering diasosiasikan dengan "Barat" sekular-liberal), atau tema-tema spesifik, seperti "penodaan agama" (*blasphemy*), atau perpindahan agama (konversi maupun *apostasy*). Seperti ditegaskan beberapa sarjana, kemajuan KBB tidak mensyaratkan pandangan liberal yang menekankan otonomi individual, tapi juga bisa dijustifikasi oleh kepentingan keagamaan. Argumen untuk itu perlu dibangun dengan referensi pada kajian empiris.

Pemahaman mengenai KBB secara teoretis, baik secara filosofis maupun sebagai norma legal, termasuk kajian-kajian antropologis dan sosiologis mengenainya, juga kajian dalam genre kritik, diperlukan sebagai wawasan teoretis yang dapat membantu membentuk perumusan kebijakan, misalnya dalam Naskah Akademik RUU. Sebagai contoh, perdebatan konseptual mengenai kerukunan dan kebebasan, atau latar belakang historis politik agama Indonesia, mestinya mendapatkan tempat dalam diskusi kebijakan dan dibahas secara terus-terang. Yang diperlukan adalah narasi besar mengenai komitmen pada KBB universal, tanpa melupakan konteks sejarah dan politik Indonesia, sekaligus tanpa terjatuh pada partikularisme "keindonesiaan" yang sering ambivalen dan multi-tafsir. Kecenderungan pertama tampak ada di kalangan masyarakat sipil advokat KBB dalam organisasi masyarakat sipil, sementara kecenderungan kedua tampak ada

di kalangan pemerintah.

Literatur kritik KBB tampak lebih semarak belakangan, namun belum cukup berkembang di Indonesia. Selain kritik atas alasan pertentangan dengan faktor-faktor kultural/religius (misalnya, syariah dan HAM), ada pula kritik yang lebih spesifik, menunjukkan keterbatasan KBB dalam beberapa hal (misalnya bahwa dalam implementasinya ia amat bergantung pada pendefinisian agama yang variatif). Kritik yang lebih radikal memandang KBB sebagai salah satu rezim regulasi / pengelolaan agama, yang artinya ia bukan saja sekadar mendukung kebebasan beragama, namun juga memengaruhi konstruksi agama itu sendiri. KBB dianggap tak cukup kaya untuk mengakomodasi agama sehari-hari dan karena itu justru dapat mereduksi keragaman agama. Kritik ini tidak terbatas pada KBB tapi setiap upaya mengelola agama yang biasanya mesti melalui reduksi, kalau bukan distorsi, atas agama yang dihidupi sehari-hari. Literatur kritik yang banyak bermunculan belakangan ini, meskipun sebagiannya tampak mendelegitimasi KBB, perlu diperhatikan dan bisa menjadi inspirasi untuk pengembangan KBB. Kajian semacam ini masih sangat terbatas di Indonesia. Yang penting diperhatikan, mengikuti kajian yang mulai banyak dilakukan di luar Indonesia, kritik atas KBB seharusnya tidak terbatas pada kritik abstrak-normatif, tapi berpijak pada kajian-kajian empiris.***

Referensi

Abbas, Shemeem Burney. 2013,.*Pakistan's Blasphemy Laws: From Islamic Empires to the Taliban,* Austin: University of Texas Press.

Ahmed, Jibran. 2017. "Pakistani student beaten to death by peers in latest 'blasphemy killing'", http://globalnews.ca/news/3379793/pakistani-student-blasphemy-islam/

Afdillah, Muhammad. 2016, *Dari Masjid ke Panggung Politik: Melacak Akar-akar Kekerasan Agama Antara Komunitas Sunni dan Syiah di Sampang, Jawa Timur,* Yogyakarta: CRCS.

Agnes Dwi Rusjiyati, et.al. 2016. *Mengurai Benang Kusut Intoleransi (Studi Hasil Pendokumentasian Kasus Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan di Gunungkidul, DIY)*, Yogyakarta: ANBTI-DIY.

Ali-Fauzi, Ihsan, Samsu Rizal Panggabean, Nathanael Gratias Sumaktoyo, Anick H.T., Husni Mubarak, Testriono, Siti Nurhayati. 2011. *Kontroversi Gereja di Jakarta.* Yogykarta: Center for Religious & Cross-cultural Studies, Universitas Gadjah Mada.

An-Na'im, Abdullahi. 2007. "Human Rights and the Imperative of Cross-Cultural Dialogue: An Islamic Perspective", dalam Berma Klein Goldewijk, ed., *Religion, International Relations and Development Cooperation,* Wageningen Academic Publishers, 305-319.

Arifin, Syamsul. 2010. *Attitudes to Human Rights and Freedom of Religion or Belief in Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius.

Arifin, Syamsul. 2012. "Indonesian Discourse on Human Rights and Freedom of Religion or Belief: Muslim Perspectives," *Brigham Young University Law Review* 3: 3775-810.

Asfinawati. 2014. ""Advokasi untuk Kebebasan Keagamaan dan Keyakinan: Peluang, Keterbatasan dan Strategi Masa Depan", dalam Zainal Abidin Bagir (ed.). 2013, *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama – Buku Kedua*, Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS), Gadjah Mada University.

Azzam, Salem. "Universal Islamic declaration of human rights". *The International Journal of Human Rights*, Volume 2, Issue 3 Autumn 1998 , pages 102 – 112

Baderin, Mashood A. 2003. *International Human Rights and Islamic Law*. OUP Oxford.

Bagir, Zainal Abidin. 2015. "Indonesia". In *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN,* Human Rights Resource Centre, Jakarta, 139-194.

Bagir, Zainal Abidin. 2015. "Christianity and Religious Freedom in Indonesia Since 1998: Plurality and Coexistence in an Age of Revival and Democratization" (co-authored with Robert W. Hefner), in Allen D. Hertzke and Timothy S. Shah, eds., *Christianity and Religious Freedom*, (Cambriedge University Press, 2015), 191-221.

Bagir, Zainal Abidin. 2014. "Advocacy for Religious Freedom in Democratizing Indonesia", *The Review of Faith & International Affairs*, 12:4, 27-39.

Bagir, Zainal Abidin. 2014. "Combating Intolerance Resolution and the Prospect to Revise Defamation of Religion Regulations", *Human Rights Research* [2014] HRR 9: 9 (accessed at http://www.victoria.ac.nz/law/centres/nzcpl/publications/human-rights-research-journal/previous-issues/volume-nine,-2014).

Bagir, Zainal Abidin. 2013. "Defamation of Religion Law in Post-Reformasi Indonesia: Is Revision Possible?" *Australian Journal of Asian Law* 13 (2): 1-16.

Banchoff, Thomas . 2011. "The International Human Rights Regime", dalam Thomas Banchoff dan Robert Wuthnow, ed., *Religion and the Global Politics of Human Rights*, Oxford University Press.

Berger, Peter. 1999. "Desecularization of the World: A Global Overview", dalam Peter Berger, ed. *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*, Ethic and Public Policy Centre, 1999.

Brems, Eva. 2001. *Human rights: universality and diversity*. Martinus Nijhoff Publishers.

Burhani, Najib. 2014a. "Treating minorities with fatwas: a study of the Ahmadiyya community in Indonesia", Contemporary Islam 8: 3, 285-301.

Burhani, Najib. 2014b. "Hating the Ahmadiyya: the place of "heretics" in contemporary Indonesian Muslim society", *Contemporary Islam* 8: 2, 133-152.

Cherian, George, 2015. *Hate Spin: The Manufacture of Religious Offense and Its Threat to Democracy,* MIT Press.

Crouch, Melissa, 2012. "Law and Religion in Indonesia: The Constitutional Court and the Blasphemy Law." *Asian Journal of Comparative Law* 7 (1): 1-46.

Crouch, Melissa. 2013. "Shifting conceptions of state regulation of religion: the Indonesian Draft Law on Inter-religious Harmony." *Global Change, Peace &*

Security 25 (3): 1-18.

Crouch, Melissa. 2014. *Law and Religion in Indonesia Conflict and the Courts in West Java*. London: Routledge.

Dzuhayatin, Siti Ruhaini. 2017. "Independent Permanent Human Right Commission (IPHRC), Organization of Islamic Cooperation (OIC): Kontribusi dan Manfaat bagi Indonesia." (Bahan Presentasi, tidak dipublikasikan)

Finucane, Juliana dan R. Michael Feener, eds. 2014. *Proselytizing and the Limits of Religious Pluralism in Contemporary Asia*, Springer Singapore-Heidelberg-New York-Dordrecht-London.

Formichi, Chiara. 2014. "Violence, Sectarianism, and the Politics of Religion: Articulations of Anti-Shi'a Discourses". *Indonesia* 98: 1-27.

Halliday, Fred. 1995. "Relativism and Universalism in Human Rights: the Case of the Islamic Middle East". *Political Studies* 43, 152–167.

Hardiman, F. Budi, 2011. *Hak-Hak Asasi Manusia – Polemik dengan Agama dan Kebudayaan*, Yogyakarta: Kanisius.

Hefner, Robert W. 2013. "The Study of Religious Freedom in Indonesia." *The Review of Faith & International Affairs* 11 (2): 18-27.

Hidayat, Nurkholis, Muhamad Isnur & Feby Yonesta. 2011. *Peradilan Kasus-Kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan* Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta.

Hoover, Dennis. 2013. "Faith Freedom and Falsiability", *The Review of Faith and International Affairs*, 11:3, 1-2.

Hosen, Nadirsyah. 2005. "Religion and the Indonesian Constitution: A Recent Debate." *Journal of Southeast Asian Studies* 36 (3): 419–440.

Human Rights Watch. 2013. *In the Name of Religion: Abuses against Religious Minorities in Indonesia*. New York: Human Rights Watch.

Hurd, Elizabeth Shakman. 2015. *Beyond Religious Freedom–The New Global Politics of Religion,* Princeton dan Oxford: Princeton University Press, 2015, xvi+200 pages.

Kayaoglu, Turan. 2013. *A Rights Agenda for the Muslim World? The Organization of Islamic Cooperation's Evolving Human Rights Framework,* Doha: Brookings Doha Center Analysis Paper Number 6.

Kayaoglu, Turan. 2014. "Giving an Inch Only to Lose a Mile: Muslim States,

Liberalism and Human Rights in the United Nations", *Human Rights Quarterly,* 36:1, 61-89.

Kayaoglu, Turan. 2015. *The Organization of Islamic Cooperation Politics, problems, and potential,* Oxford and New York: Routledge.

Kementerian Agama RI. 2014, *Laporan Tahunan Kehidupan Keagamaan di Indonesia 2013.* Jakarta: Kementerian Agama.

Kunkler, Mirjam dan Stepan, Alfred. ed. 2013. *Democracy and Islam in Indonesia,* New York: Columbia University Press, 24-50.

Lerner, Natan. 2006, *Religion, Secular Beliefs and Human Rights - 25 Years After the 1981 Declaration,* Martinus Nijhoff Publishers, 2006

Lindholm, Tore. 2004. "Philosophical and Religious Justifications of Freedom of Religion or Belief", dalam Tore Lindholm, W. Cole Durham, Jr., Bahia G. Tahzib-Lie, eds., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook,* Springer-Science+ Business Media, B.V., 19-61.

Lindsey, Tim. 2012. *Islam, Law and the State in Southeast Asia*, *Vol. I: Indonesia.* London: I.B. Tauris.

Lindsey, Tim. 2002. "Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy." *Singapore Journal of International and Comparative Law* 6:244-301.

Lindsey, Tim dan Helen Pausacker, ed. 2016. *Religion, Law and Intolerance in Indonesia.* (London and New York: Routledge).

Lutz, Ellen L., Eileen F. Babbitt, dan Hurst Hannum. 2003. "Human Rights and Conflict Resolution from the Practitioners' Perspectives." *The Fletcher Forum of World Affairs* 27(1): 173-193.

Mahkamah Konstitusi 2010. *Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009* (Pengujian atas UU Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama)

Marshall, P. dan Shea, N. (2011). *Silenced: How Apostasy and Blasphemy Codes are Choking Freedom Worldwide*, Oxford:Oxford University Press.

Mayer, Ann Elizabeth. 2006. *Islam and Human Rights: Tradition and Politics 3rd Edition*. Westview Press.

Menchik, Jeremy. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*. Cambridge University Press.

Miqdad, Mohamad. 2014. "Intervensi Perdamaian dalam Konflik Agama: Advokasi

dan Fasilitasi." Dalam Zainal Abidin Bagir, *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama – Buku Kedua*, Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies, 25-48.

Nafees, Muhammad, Nafees. 2012. *Blasphemy Laws in Pakistan - A Historical Overview,* Islamabad: Center for Research and Security Studies (CRSS).

Neo, Jaclyn L. 2016. "Religious Freedom and the ASEAN Human Rights Declaration: Prospects and Challenges", *The Review of Faith & International Affairs* 14: 4 (Special Issue 4: Religion, Law, and Society in Southeast Asia), 16-27, 1 -15.

Panggabean, Samsu Rizal. 2014. "Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, & Kepentingan". In Zainal Abidin Bagir, *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama – Buku Kedua*, Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies, 1-24.

Panggabean, Samsu Rizal dan Ali-Fauzi, Ihsan. 2014. *Pemolisian konflik keagamaan di Indonesia*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Wakaf Paramadina.

Parlevliet, Michelle 2002. "Bridging the Divide. Exploring the Relationship Between Human Rights and Conflict Management." *Track Two* 11(1): 8-43.

Pew Research Center 2014, "Half of the Most Religiously Diverse Countries are in Asia-Pacific Region", http://www.pewforum.org/2014/04/04/global-religious-diversity/ Diakses terakhir pada 17 April 2017.

Pew Research Center. 2011. *Rising Restrictions on Religion*, August 2011 (Available from http://pewforum.org/Government/Rising-Restrictions-on-Religion.aspx). Diakses terakhir pada 17 April 2017.

Robet, Robertus. 2014. *Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia*, Jakarta: Elsam.

Ropi, Ismatu. 2017. *Religion and Regulation in Indonesia*, Singapore: Palgrave Macmillan.

Saeed, Abdullah & Hassan Saeed. 2014. *Freedom of Religion and Apostasy in Islam*, Ashgate Publishing, 2004

Scharffs, Brett G. 2016. "Trends in Regulating Religion in Southeast Asia: Differentiating Core, Important, and Desirable Factors Regarding Religion and the Rule of Law", *The Review of Faith & International Affairs* 14: 4 (Special Issue 4: Religion, Law, and Society in Southeast Asia), 16-27

Sharma, Arvind. 2012. *Problematizing Religious Freedom*, Netherlands : Springer

Netherlands.

Stahnke, Ted dan Blitt, Robert C., ed. 2005. *The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitutions of Predominantly Muslim Countries*, US Commission on International Religious Freedom.

Sullivan, Winnifred. 2005. *The Impossibility of Religious Freedom*, Princeton University Press.

Sullivan, Winnifred, E. S. Hurd, S. Mahmood dan P. G. Danchin, ed. 2015. *Politics of Religious Freedom,* University of Chicago Press.

Telle, Kari. 2017. "Faith on Trial: Blasphemy and 'Lawfare' in Indonesia." *Ethnos: Journal of Anthropology* at http://dx.doi.org/10.1080/00141844.2017.1282973.

Tømte, Aksel. 2012. "Constitutional review of the Indonesian Blasphemy Law." *Nordic Journal of Human Rights* 30(2):174- 204.

Uddin, Asma T. 2011. "Blasphemy Laws in Muslim Majority Countries". *The Review of Faith and International Affairs*, Summer (2011), 1-9.

Witte, J and Green, M. C. 2012. "Religious Freedom, Democracy, and International Human Rights". Dalam Timothy Samuel Shah, Alfred Stepan, dan Monica Duffy Toft, ed. *Rethinking Religion and World Affairs*, Oxford Scholarship (Online). (DOI:10.1093/acprof:oso/ 9780199827978.003.0008).

Catatan Satu Dasawarsa Pengukuran dan Pemantauan Kebebasan Beragama di Indonesia

Irsyad Rafsadi

Abstrak

Maraknya pelanggaran kebebasan beragama di berbagai negara telah mendorong dikembangkannya instrumen pengukuran dan pemantauan. Di Indonesia, perkembangan ini mulai terlihat sejak pertengahan 2000-an ketika sejumlah lembaga menerbitkan laporan tahunan situasi kebebasan beragama. Makalah ini mengulas bagaimana kebebasan beragama diukur di Indonesia selama satu dasawarsa terakhir dan bagaimana ia bisa diperkuat di masa depan. Setelah meninjau pendekatan konseptual secara singkat, makalah ini mengulas dua pendekatan empiris yang umum digunakan dalam mengukur kebebasan beragama di Indonesia, yaitu yang berbasis-peristiwa dan berbasis-standar. Makalah ini ditutup dengan menyampaikan beberapa catatan bagi peneliti dan pengambil kebijakan dalam mengenali persoalan-persoalan terkait pengukuran kebebasan beragama dan memikirkan pemecahannya.

1. Pendahuluan

Kebebasan beragama dan berkeyakinan (atau sering disingkat "KBB") sudah lama diakui sebagai bagian dari hak asasi yang wajib dipenuhi. Bermula dari konsep abstrak, dia berkembang menjadi ketentuan internasional dan diadopsi oleh banyak negara di dunia. Namun, kemajuan prinsip ini tidak diikuti oleh pemenuhannya yang pada kenyataannya masih sering dilanggar. Kesenjangan ini kemudian mendorong munculnya berbagai instrumen pengukuran dan pemantauan kebebasan beragama.

Di antara hak asasi manusia yang lain, kebebasan beragama boleh jadi adalah bidang yang paling komprehensif datanya (Cross 2015: 59). Bates (1945) malah sudah melakukan studi mengenai pembatasan agama di dunia sebelum ada Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan bahkan ditengarai turut memengaruhi rumusannya (Lindkvist 2013).[1] Tapi pengumpulan data kebebasan beragama di dunia baru berkembang pesat setelah tahun 2000, misalnya yang dilakukan Freedom House (Marshall 2000), the Association of Religion Data Archives (ARDA) di Penn State University (Grim dan Finke 2006), the Religion and State (RAS) di Bar Ilan University (Fox 2008), dan the Pew Research Center (2009).

Di Indonesia, data kebebasan beragama nasional pertama kali tersedia ketika SETARA Institute (2007) menerbitkan laporan pertamanya, disusul The Wahid Institute (2008). Sejak itu, kedua lembaga masyarakat ini rutin melaporkan situasi kebebasan beragama hingga sekarang. Laporan lainnya dikeluarkan Center for Religious and Cross-Cultural Studies (CRCS), di Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, dari 2008 sampai 2012. Meski tidak menggunakan perspektif kebebasan beragama dan tidak melakukan pengukuran kuantitatif tapi laporan ini menyediakan data

[1] Pada awal 1940-an, American Council of Churches (FCC) dan Foreign Mission Council (FMC) membentuk Joint Committee on Religious Liberty (JCRL) untuk mengupayakan agar hak beragama dan bernurani dapat dilindungi dalam piagam internasional. JCRL menunjuk Searle Bates, Guru Besar Sejarah di Universitas Nanking dan kemudian di Yale University, untuk mengoordinir studi mengenai kebebasan beragama di dunia. Hasil studinya terbit dalam *Religious Liberty: An Inquiry* (1945) yang antara lain mengurutkan 78 negara berdasarkan lima peringkat dan tiga sub-peringkat.

yang cukup kaya mengenai dinamika kebebasan beragama di Indonesia.

Selain tiga lembaga di atas, ada beberapa lembaga lain yang menerbitkan laporan hasil pemantauannya namun tidak berkala atau hanya di tingkat lokal seperti Jawa Timur (oleh Center for Marginalized Communities Studies [CMARS], Surabaya), Jawa Tengah (oleh Lembaga Studi Sosial dan Agama [eLSA], Semarang), dan Daerah Istimewa Yogyakarta (oleh Aliansi Nasional Bhinneka Tunggal Ika [ANBTI]). Tapi lembaga-lembaga tersebut umumnya telah berjejaring dan turut berkontribusi terhadap laporan-laporan berskala nasional yang disebut di awal.

Selain laporan lembaga masyarakat sipil, di saat yang hampir bersamaan, pemerintah juga mulai memantau kebebasan beragama. Ini tidak hanya dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), tapi juga oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Sejak 2007, BPS bersama sekelompok pakar independen mengembangkan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) yang di antaranya mengukur kebebasan beragama sebagai salah satu variabel aspek kebebasan sipil.[2] Pendekatan kebebasan ini tidak digunakan Kementerian Agama yang sejak 2010 menerbitkan laporan tahunan kehidupan keagamaan dan mengembangkan indeks kerukunan umat beragama.

Terbitnya laporan-laporan tahunan di atas sangat penting dalam menyediakan informasi mengenai perkembangan kebebasan beragama di Indonesia dari waktu ke waktu. Sayangnya, sejauh ini belum banyak upaya untuk menyintesiskan laporan-laporan di atas sehingga datanya nampak terserak dan tidak membentuk pengetahuan yang komprehensif. Beberapa laporan di atas pernah diulas secara cukup mendalam misalnya oleh Ali-Fauzi dkk. (2009) dan tim Peneliti PUSAD Paramadina (2016). Tapi studi-studi tersebut kurang memberikan gambaran besar mengenai bagaimana kebebasan beragama selama ini diukur dan dilaporkan di Indonesia. Pemetaan ini penting agar para peneliti dan praktisi dapat

---

[2] Proyek ini dimungkinkan melalui kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) dan United Nations Development Programme (UNDP).

menganalisis persoalan kebebasan beragama, serta memikirkan jalan keluarnya, dengan lebih seksama.

Untuk menjawab kebutuhan tersebut, makalah ini akan mengulas sejumlah contoh laporan kebebasan beragama yang berkembang di Indonesia sejak satu dasawarsa terakhir dan mengaitkannya dengan model pengukuran yang telah lebih dulu berkembang di dunia. Setiap laporan akan disoroti aspek metodologinya untuk ditimbang kekuatan dan keterbatasannya. Dalam memetakan model-model pengukuran, makalah ini terbantu oleh kerangka Landman dan Carvalho (2010) ketika memetakan pengukuran hak asasi manusia.

Makalah ini tidak akan masuk ke dalam perdebatan pelik tentang konsep agama, landasan filosofis kebebasan beragama atau relativisme budaya dan universalitas HAM.[3] Perdebatan tersebut sentral dalam pengukuran kebebasan beragama dan perlu dicermati. Namun mengingat tujuan khusus bab ini dan ruang yang terbatas, makalah ini akan mengandaikan adanya konsensus mengenai ketentuan internasional dan nasional tentang jaminan kebebasan beragama sekaligus acuan utama bagi pengukurannya. Fokus makalah ini adalah pada aspek pengukuran dan pendokumentasian sehingga ia tidak akan memberikan informasi baru mengenai kebebasan beragama di Indonesia. Makalah ini juga tidak mengklaim mencakup semua jenis laporan dan pengukuran, tetapi akan berusaha mengulas persoalan-persoalan pokok dalam pengukuran kebebasan beragama di Tanah Air dan mengusulkan upaya-upaya untuk memperkuatnya.

Dengan catatan-catatan di atas, makalah ini akan dilanjutkan dengan meninjau secara singkat pendekatan konseptual yang umum digunakan dalam memahami persoalan kebebasan beragama di Indonesia. Selain perspektif hak asasi manusia yang paling dominan, perspektif lain seperti demokrasi, toleransi dan pluralisme sering muncul di berbagai laporan. Bagian berikutnya akan mengulas bagaimana konsep tersebut

---

[3] Ulasan mendalam tentang definisi agama, kebebasan beragama, serta kerukunan umat beragama, lihat bab lain di buku ini oleh Samsul Maarif (hal 13), Zainal Abidin Bagir (hal 49), dan Adlin Sila (hal 117).

diterjemahkan ke dalam dua jenis pengukuran utama, yaitu yang berbasis-peristiwa/tindakan dan berbasis-standar/indikator-agregat. Setelah mengulas perbandingan hasil-hasil pengukuran tersebut, makalah ini kemudian ditutup dengan menyampaikan beberapa pelajaran bagi riset dan kebijakan.

2. Kerangka Konseptual

Meski sama-sama memantau situasi kebebasan beragama, tidak semua laporan memberikan penekanan yang sama terhadap perspektif hak beragama. Laporan Setara Institute (SI) dan Wahid Institute (SI) menekankan aspek diskriminasi dan toleransi sebagai bagian tak terpisahkan dari kebebasan beragama. Sementara yang lain seperti Laporan CRCS dan IDI menekankan perspektif pluralisme atau demokrasi yang lebih luas dalam menganalisis pembatasan-pembatasan terkait agama. Meski demikian, perspektif hak asasi manusia selalu disebut di hampir semua laporan.

Pencantuman perspektif ini umumnya dilakukan untuk menekankan universalitas prinsip kebebasan beragama sebagai hak asasi sebagaimana termaktub dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 serta Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR). Di situ disebutkan bahwa "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, bernurani dan beragama." Hak ini termasuk kebebasan untuk berpindah agama dan mewujudkan agama atau kepercayaannya tersebut. Penjabaran lebih rinci mengenai hak ini dapat ditemukan di Komentar Umum dan instrumen hukum internasional lainnya.

Hampir semua instrumen tersebut sudah diratifikasi dan menjadi bagian dari undang-undang Indonesia yang bahkan sudah lebih dulu mencantumkan jaminan hak beragama di dalamnya. Karena itu, selain instrumen internasional di atas, konstitusi dan undang-undang nasional juga sering disebut sebagai landasan. Pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia menyebutkan bahwa "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk

beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."

Instrumen-instrumen HAM internasional di atas berperan menjabarkan cakupan dan pengertiannya, terutama ketika amandemen UUD kedua memasukkan pasal 28E. Pasal 28E ayat 1 menyatakan bahwa "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali." Sementara ayat 2 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya."

Jaminan Konstitusi ini didukung oleh UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, terutama dua ayat di pasal 22 yang berbunyi, "Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu" dan "Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."

Namun tidak dipungkiri bahwa jaminan di atas seringkali bertabrakan dengan ketentuan lain yang membatasi seperti Pasal 28J ayat 2 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa hak beragama dibatasi oleh hak orang lain berdasarkan "pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis." Pembatasan ini sering ditafsirkan sebagai penghormatan terhadap nilai dan kelompok agama dominan sebagaimana nampak dalam banyak kasus penodaan agama, sengketa rumah ibadah, dan konflik sektarian.

Karena pelanggaran kebebasan beragama sering bermula dari intoleransi dan diskriminasi terhadap kelompok rentan, beberapa lembaga seperti SI dan WI juga menggunakan perspektif toleransi dan non-diskriminasi sebagai acuan dalam menghitung pelanggaran. Selain ICCPR, dokumen yang biasanya dirujuk adalah Deklarasi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) 1981 tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama atau Keyakinan. Di sana disebutkan bahwa yang dimaksud dengan diskriminasi dan intoleransi adalah pembedaan,

pengecualian, pembatasan atau pengistimewaan berdasarkan agama dan kepercayaan yang bertujuan atau berdampak merugikan hak kebebasan beragama.

Hal yang dianggap sebagai pelanggaran umumnya melibatkan banyak dimensi dan upaya untuk menguraínya memerlukan perspektif lain di luar kerangka kebebasan beragama. Karena itu, sejumlah laporan menggunakan perspektif yang lebih luas seperti pluralisme dan kehidupan keagamaan. CRCS, misalnya, menekankan pengelolaan keragaman agama dalam bingkai kewarganegaraan atau yang dikenal dengan "pluralisme kewargaan." Meski demikian, dalam laporan-laporannya mereka tetap meletakkan HAM sebagai salah satu instrumen yang sangat penting dalam pengelolaan keragaman tersebut.[4]

Sementara itu, Kementerian Agama cenderung menghindari istilah kebebasan beragama dan menerbitkan laporan tahunan kehidupan keagamaan sejak 2010. Mereka melaporkan soal-soal yang merupakan wilayah tugasnya, seperti pelayanan keagamaan sampai ajaran dan ekspresi keagamaan di masyarakat. Belakangan mereka juga mengembangkan indeks kerukunan umat beragama sebagai "pengimbang". Meski tidak terkait langsung dengan kebebasan beragama tapi pemerintah sering menggunakan laporan-laporan tersebut sebagai ukuran *proxy* bagi pemenuhan hak keagamaan.

Yang cukup tegas mengukur kebebasan beragama dan hak asasi manusia dalam kaitannya dengan kebijakan dan kinerja pemerintah adalah Indeks Demokrasi Indonesia. Pengukuran indeks ini memiliki banyak kesamaan dengan Polity yang mengukur sehat dan tidaknya demokrasi negara-negara di seluruh dunia, antara lain dari segi kebebasan sipil (IDI 2009: 11, 18). Kebebasan sipil yang diukur indeks ini meliputi kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berpendapat, kebebasan berkeyakinan dan kebebasan dari diskriminasi.

Tinjauan singkat ini menunjukkan bahwa laporan-laporan kebebasan

---

[4] Diskusi lebih lengkap mengenai hubungan antara pluralisme kewargaan dan kebebasan beragama lih. Bagir et. al. 2014: 2-6.

beragama di Indonesia merujuk norma hak asasi manusia yang sama meski dengan penekanan yang berbeda-beda. Ragam penekanan ini mewarnai pendekatan empiris dalam mengukur kebebasan beragama di Indonesia yang dapat digolongkan ke dalam dua pendekatan besar: pengukuran berbasis-peristiwa yang menghitung tindakan pelanggaran dan pengukuran berbasis-standar yang mengodekan berbagai sumber menjadi skala atau indikator agregat. Di luar itu sebetulnya ada pendekatan berbasis-survei seperti yang dilakukan Gallup Poll atau Pew Survei. Sayangnya untuk isu kebebasan beragama, pendekatan ini belum terlalu berkembang di Indonesia.[5]

3. Pengukuran Berbasis-Peristiwa

Pengukuran berbasis-peristiwa mendeskripsikan dan menghitung tindakan pelanggaran. Dalam melakukan penghitungan, setiap laporan biasanya mencantumkan kategori tindakan yang dianggap melanggar atau membatasi kebebasan beragama. Datanya dirinci dengan keterangan-keterangan seperti tempat, waktu, tindakan, pelaku dan korban.

Pendekatan berbasis-peristiwa ini adalah yang paling banyak contohnya. Untuk tingkat internasional, ada setidaknya dua laporan yang sering dirujuk. Yang pertama adalah laporan tahunan pemerintah Amerika Serikat, tepatnya Departemen Luar Negeri (State Department) dan U.S. Commission on International Religious Freedom (USCIRF) mengenai situasi kebebasan beragama di berbagai negara.[6] Keduanya menyediakan

---

[5] Yang sudah maju di Indonesia adalah survei-survei yang mengukur tingkat toleransi. Ulasan mendalam tentang studi toleransi, lihat bab lain di buku ini oleh Nathanael G. Sumaktoyo (hal 159).

[6] Tonggak perkembangan ini adalah terbitnya International Religious Freedom Act (IRFA) pada 1998 yang menetapkan kebebasan beragama sebagai prioritas utama kebijakan luar negeri AS. Dalam rangka itu, pertama, IRFA memerintahkan Departemen Luar Negeri (State Department) untuk menerbitkan laporan tahunan mengenai kondisi kebebasan beragama di setiap negara (IRF Report). Laporan ini dapat diakses di https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/. IRFA juga meminta U.S. Commission on International Religious Freedom (USCIRF), badan penasihat pemerintah yang independen dan terpisah dari Deplu AS, untuk memantau kebebasan beragama dan memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah AS. Selain dalam bentuk *policybrief* dan laporan khusus, hasil pantauan mereka juga diterbitkan dalam laporan tahunan, yang dapat diakses di http://www.uscirf.gov/

analisis naratif yang terstandarisasi lintas-negara tapi USCIRF lebih lanjut menggolongkan negara-negara ke dalam tiga kelompok berdasarkan tingkat pengawasan yang mereka rekomendasikan. Laporan lainnya yang juga penting disebut adalah dari Pelapor Khusus yang diangkat Dewan HAM PBB untuk memantau berbagai pelanggaran kebebasan beragama di seluruh dunia.

Lembaga-lembaga non-pemerintah yang melakukan riset dan advokasi di bidang hak asasi manusia juga sering menerbitkan laporan tentang kebebasan beragama, namun tidak berkala. Human Rights Watch (2013), misalnya, menerbitkan laporan panjang tentang pelanggaran terhadap minoritas agama di Indonesia. Begitu juga dengan Amnesty International dan Human Rights First. Laporan-laporan tersebut menyediakan kategori dan informasi yang cukup kaya mengenai situasi kebebasan beragama di banyak negara dan biasanya mengaitkannya dengan aspek kebebasan sipil yang lain.

Di dalam negeri, yang paling sering dirujuk adalah laporan Setara Institute, The Wahid Institute, dan CRCS UGM. Semuanya menggunakan pendekatan berbasis-peristiwa, meski dengan cukup bervariasi. Selain itu, banyak juga laporan tidak berkala yang diterbitkan lembaga-lembaga seperti Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan ANBTI. Laporan lainnya terbit berkala tapi lingkupnya lokal seperti yang diterbitkan CMARS, Surabaya dan eLSA, Semarang.

Untuk laporan yang diterbitkan pemerintah, yang biasa dirujuk adalah laporan periodik pemerintah Indonesia kepada Dewan HAM PBB. Laporan ini mengulas secara berkala isu-isu hak asasi manusia yang di dalamnya termasuk hak kebebasan beragama. Selain itu, sejak mengangkat pelapor khusus KBB pada 2013, Komnas HAM rutin menerbitkan laporan tahunan berdasarkan pengaduan hak atas kebebasan beragama. Yang tidak eksplisit melaporkan kebebasan beragama tapi perlu disebutkan juga di sini adalah laporan tahunan Puslitbang Kemenag yang diterbitkan rutin sejak 2010

---

reports-briefs/annual-report. Selengkapnya lihat USCIRF (2016: 7).

hingga kini.

Karena ulasannya cenderung rinci dan unit analisisnya mikro, laporan-laporan yang menggunakan pendekatan berbasis-peristiwa jarang yang mencakup seluruh kota atau provinsi. Pemantauan Setara Institute, misalnya, hanya dilakukan secara ekstensif di 10 kota. Meski begitu, kasus-kasus di luar wilayah pemantauan kadang juga tercatat melalui sumber lain dan beberapa laporan menambah cakupannya dari tahun ke tahun. Sebagai contoh, pemantauan WI pada 2016 mencakup 30 wilayah dari yang sebelumnya hanya 11 wilayah pada 2009 (WI 2009: 1; WI 2017: 2).

Selain melalui pemantauan informan, data dikumpulkan dengan metode lain seperti diskusi terfokus, tinjauan media massa, hasil penelitian lembaga lain, serta wawancara dengan pejabat pemerintah. Beberapa bahkan mengutip laporan lembaga lain. CRCS, misalnya, merujuk laporan WI dan Setara (CRCS 2008: 5) dan WI mengutip laporan tahunan Komnas HAM (WI 2016: 3). Sumber lainnya adalah pengaduan korban seperti dalam laporan Komnas HAM. Dengan sumber-sumber di atas, deskripsi mengenai situasi kebebasan beragama bisa dilakukan dengan cukup mendalam. Hanya saja jarang ada keterangan mengenai bagaimana sumber-sumber tersebut digunakan atau dicocokkan terutama ketika ada perbedaan.

Dalam menghitung pelanggaran, laporan SI dan WI menggunakan kategori yang berbeda-beda. Beberapa kategori tampak saling beririsan dan masih bisa diperdebatkan apakah betul-betul dianggap sebagai pelanggaran kebebasan beragama (Ali-Fauzi et. al. 2009: 4-6). Tapi umumnya mereka membedakan antara pelanggaran oleh negara (berupa tindakan aktif atau pembiaran) dan oleh masyarakat (berupa tindakan kriminal atau intoleransi) sebagaimana nampak dalam Grafik 1 dan Grafik 2.[7]

Kategori-kategori pelanggaran mengalami beberapa perubahan dari tahun ke tahun. Laporan pertama Setara Institute pada 2007, misalnya, menyebut 12 kategori pelanggaran tapi laporan terakhirnya hanya

[7] Laporan WI 2008 menggunakan kategori dan format pelaporan berbeda sehingga tidak dicantumkan di sini.

Grafik 1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Peristiwa Pelanggaran	135	265	200	216	244	264	222	134	197	208
Tindakan Pelanggaran	185	367	291	286	299	371	292	177	236	270
Pelanggaran oleh Negara	92	188	139	103	105	145	117	62	100	140
Pelanggaran oleh Warga Negara	93	179	152	183	194	226	175	115	136	130

Grafik 2

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Peristiwa Pelanggaran	121	184	267	274	245	158	190	204
Tindakan Pelanggaran	153	240	317	363	280	187	249	315
Pelanggaran aktor negara	40	87	122	166	121	98	130	159
Pelanggaran aktor non-negara	113	153	195	197	159	89	119	156

menyebut 6 kategori pelanggaran (SI 2007: 10; SI 2016: 24). Di antara laporan lainnya, WI adalah yang paling lebar kategori pelanggarannya karena memasukkan juga isu-isu HAM lainnya (WI 2015: 20). Selain pelanggaran, laporan WI dan SI juga belakangan melaporkan kemajuan dalam pemenuhan dan penghormatan hak-hak beragama.

Penentuan kategori ini menjadi tantangan utama laporan-laporan yang berbasis-peristiwa. Kategori yang kurang tegas akan mengurangi akurasi

penghitungan baik dengan mencatat sesuatu yang bukan pelanggaran (*over-reporting*) atau luput mencatat pelanggaran yang terjadi (*under-reporting*). Tantangan lainnya adalah mengatasi bias dalam sumber data dan mengurai kerumitan peristiwa yang kerap melibatkan banyak dimensi.

Di luar itu, laporan-laporan berbasis-peristiwa ini unggul dari segi rincian deskripsi dan konteks sehingga cocok untuk menganalisis kasus-kasus berskala besar. Hanya saja tidak mudah mendokumentasikan semua pelanggaran secara seragam dan menyeluruh dengan menggunakan pendekatan ini sehingga datanya tidak terlalu cocok untuk analisis komparatif. Untuk keperluan itu, para peneliti biasanya menggunakan indikator-indikator agregat yang dihasilkan pengukuran berbasis-standar.

4. Pengukuran Berbasis-Standar

Pengukuran berbasis-standar menghitung tingkat pelanggaran dalam skala kuantitatif yang dirancang agar dapat diperbandingkan dengan standar yang sama. Karena itu, ia tidak berhenti pada penghitungan peristiwa tapi terus mengolahnya menjadi skala atau indeks. Skala yang dihasilkan berbeda-beda antara satu laporan dengan laporan yang lain tapi biasanya merentang dari skor paling baik hingga paling buruk.

Contoh pengukuran berbasis-standar yang paling terkenal di antaranya adalah skala kebebasan sipil dan politik Freedom House. Lembaga ini memiliki daftar isian atau pertanyaan yang digunakan untuk mengodekan hak sipil dan politik berdasarkan informasi yang dihimpun dari berbagai sumber di masing-masing negara. Informasi ini kemudian diolah dan dianalisis menjadi skala 1 (dilindungi sepenuhnya) sampai 7 (dilanggar sama sekali).[8] Marshall (2000) mengembangkan skala Freedom House ini untuk mengukur kebebasan beragama secara khusus di 74 negara. Pengodean tersebut dianggap terlampau sederhana dan hasilnya pun kurang bernuansa, meski mencakup banyak negara dan periode yang cukup lama.

---

[8] Laporan Freedom House dapat diakses di https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world.

Grim dan Finke (2006) kemudian mengembangkan indeks kebebasan beragama dengan memanfaatkan laporan Departemen Luar Negeri AS yang disebut sebelumnya. Mereka mengukur tingkat kebebasan beragama dari tiga aspek: regulasi pemerintah, favoritisme pemerintah, dan regulasi sosial. Regulasi pemerintah terkait dengan sejauh mana pemerintah mencampuri dan membatasi kebebasan beragama. Sementara favoritisme menyoal apakah pemerintah mengistimewakan kelompok agama tertentu, sehingga mengurangi kebebasan kelompok lainnya. Dimensi terakhir, regulasi sosial, menyoroti sejauh mana kelompok agama tertentu membatasi kebebasan beragama kelompok lain.[9]

Belakangan Grim juga terlibat dalam mengembangkan pengukuran Pew Forum yang menyoroti dua kategori, restriksi pemerintah dan permusuhan masyarakat. Selain laporan Deplu AS, mereka juga merujuk Pelapor Khusus PBB serta laporan-laporan lembaga non-pemerintah.[10] Sementara itu, Fox (2008, 2015) mengembangkan dataset Religion and State (RAS) yang mengukur kebebasan beragama dari tiga variabel, restriksi agama, diskriminasi agama, dan dukungan keagamaan. Masing-masing memiliki sub-kategori dan komponen turunan yang semuanya berjumlah 117.[11]

Untuk tingkat nasional di Indonesia, yang paling mendekati model-model pengukuran internasional di atas adalah indeks kebebasan berkeyakinan dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). IDI mengukur keadaan demokrasi di Indonesia melalui 3 aspek, 11 variabel, dan 28 indikator. IDI mengasumsikan bahwa masing-masing elemen tersebut memiliki kontribusi atau tingkat kepentingan yang berbeda-beda terhadap perkembangan demokrasi. Karena itu, IDI memberi bobot kepada setiap aspek, variabel dan indikator. Pemberian bobot dilakukan lewat Analytical Hierarchy Procedure (AHP). Dalam proses ini, 14 ahli yang mewakili akademisi, politisi, dan masyarakat sipil memberi penilaian terhadap bobot setiap elemen, jika dibandingkan dengan elemen lain.

---

[9] Rincian mengenai indeks ini dapat dilihat di http://www.thearda.com.

[10] Laporan-laporan mereka dapat diakses di http://www.pewforum.org dan http://www.pewresearch.org.

[11] Rincian mengenai data set RAS dapat dilihat di http://www.religionandstate.org.

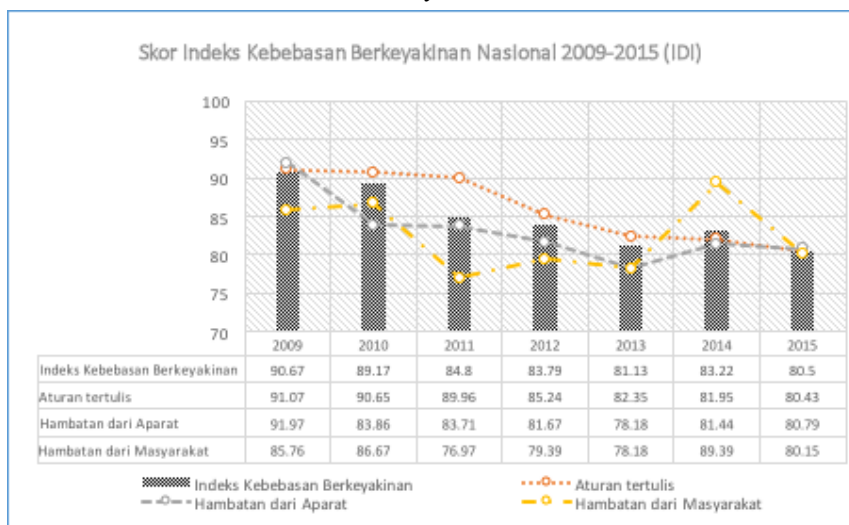
Kebebasan berkeyakinan merupakan salah satu variabel dari aspek "kebebasan sipil." Variabel ini dilihat dari tiga indikator, yaitu: (1) aturan tertulis yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat dalam menjalankan agamanya; (2) tindakan atau pernyataan pejabat pemerintah yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat untuk menjalankan ajaran agamanya; dan (3) ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain terkait dengan ajaran agama (IDI 2014: 85).

Indikator pertama (aturan tertulis) diukur dengan menghitung peraturan daerah di tingkat provinsi maupun kota yang dianggap melanggar secara eksplisit. Peraturan ini juga dapat berupa prosedur administratif yang mempersulit atau menghambat masyarakat dalam menjalankan agamanya. Karena hanya fokus pada peraturan daerah, IDI tidak menghitung peraturan restriktif di tingkat pusat. Sementara itu, indikator kedua dan ketiga dihitung dari banyaknya insiden terkait yang dilaporkan media massa atau masyarakat.

Sumber data utama yang digunakan IDI adalah dokumen resmi pemerintah dan surat kabar. Untuk memverifikasi dan melengkapi dua sumber tersebut, IDI mengumpulkan data tambahan melalui diskusi terfokus dan wawancara mendalam (IDI 2014: 90). Penghitungan indeks dilakukan dalam dua tahap. Pertama adalah menghitung indeks indikator dari data kuantitatif hasil pengodean surat kabar dan pengodean dokumen. Skor indeks ini kemudian dievaluasi berdasarkan data kualitatif hasil FGD dan wawancara mendalam, sampai diperoleh indeks provinsi, yang kemudian diakumulasikan menjadi indeks demokrasi nasional. Semakin tinggi skor indeks, berarti semakin baik situasi kebebasan beragama di suatu provinsi. Skor indeks kebebasan beragama nasional dari 2009-2014 dapat dilihat di Grafik 3.

Indeks kebebasan beragama IDI cukup ekstensif untuk menopang generalisasi dan analisis komparatif, tapi tak cukup mendalam untuk menganalisis kasus-kasus pelanggaran yang besar atau berkepanjangan. IDI memiliki nilai lebih karena lebih tegas mengukur kebebasan beragama,

Grafik 3

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indeks Kebebasan Berkeyakinan	90.67	89.17	84.8	83.79	81.13	83.22	80.5
Aturan tertulis	91.07	90.65	89.96	85.24	82.35	81.95	80.43
Hambatan dari Aparat	91.97	83.86	83.71	81.67	78.18	81.44	80.79
Hambatan dari Masyarakat	85.76	86.67	76.97	79.39	78.18	89.39	80.15

berbeda dengan indeks kerukunan umat beragama yang dikembangkan Kementerian Agama. IDI juga mengukur berbagai aspek kebebasan sipil dan politik sehingga dapat memungkinkan perbandingan antara pemenuhan hak beragama dengan pemenuhan hak sipil dan politik lainnya. Kelebihan lain indeks ini adalah posisi tawarnya sebagai dasar evaluasi kinerja pemerintah daerah.[12]

Tantangan IDI, dan pendekatan berbasis-standar pada umumnya, terletak pada proses agregasi yang sarat dengan bias dan cenderung memukul rata sesuatu yang sebetulnya bervariasi. Sebagai contoh, skor indeks antara satu provinsi dengan provinsi lain seringkali identik sehingga sulit dibandingkan. Tantangan lainnya adalah pada transparansi pengodean karena IDI hanya mempublikasikan skor indeks tanpa menjelaskan kasus atau persoalan yang membuat sebuah provinsi mendapat skor tersebut.

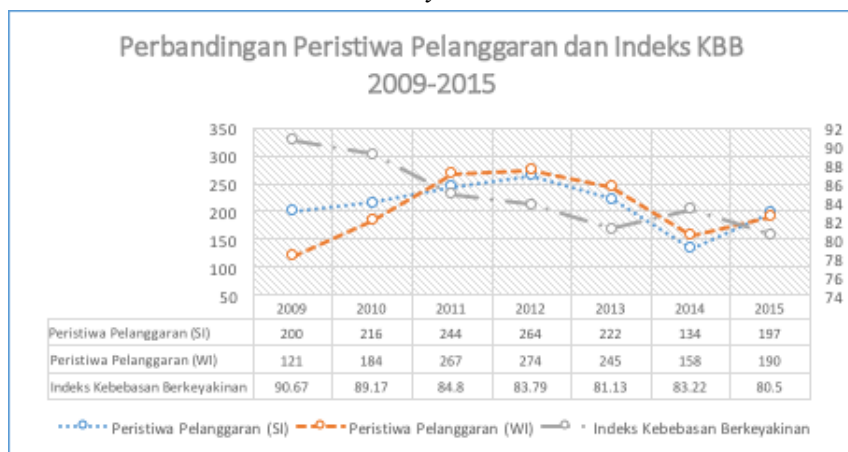
5. Membandingkan Hasil Pengukuran

Tidak semua hasil pengukuran yang dilakukan berbagai laporan yang

---

[12] IDI telah digunakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) di 11 provinsi.

Grafik 4

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Peristiwa Pelanggaran (SI)	200	216	244	264	222	134	197
Peristiwa Pelanggaran (WI)	121	184	267	274	245	158	190
Indeks Kebebasan Berkeyakinan	90.67	89.17	84.8	83.79	81.13	83.22	80.5

diulas sebelumnya dapat dibandingkan mengingat keragaman perspektif, pendekatan dan cakupannya. Malah perbandingan laporan tahunan satu lembaga saja kadang sulit dilakukan karena mengalami perubahan format atau penekanan dari tahun ke tahun. Karena itu, bagian ini hanya akan mengulas dan membandingkan hasil pengukuran tersebut di permukaan saja dengan menyoroti kategori-kategori umum seperti pelanggaran oleh aparat negara dan oleh masyarakat.

Hasil pengukuran berbasis-peristiwa diwakili oleh laporan SI dan WI. Sedangkan pengukuran berbasis-standar diwakili oleh indeks kebebasan berkeyakinan IDI beserta tiga indikatornya. Secara umum, hasil pengukuran dan pendokumentasian yang disampaikan di ketiga jenis laporan tersebut memberikan bukti yang saling melengkapi, kalau tidak saling membantah.

Grafik 4 menunjukkan bahwa meskipun jumlah pelanggaran yang dilaporkan SI dan WI berbeda, terutama pada 2009 dan 2010, tetapi trennya kurang lebih sama. Pelanggaran meningkat dan mencapai puncaknya pada 2012 lalu menurun selama dua tahun berturut-turut sampai 2014, sebelum naik kembali pada 2015. Tren ini sesuai dengan skor indeks kebebasan berkeyakinan IDI yang terus anjlok dan hanya menunjukkan kemajuan pada 2014. Skor indeksnya memang tak pernah sampai di bawah angka

Grafik 5

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Government Restriction Index	6.2	7.4	7	8.6	8.2	8.3	8.5	7.9
Social Hostility Index	8.3	7.2	8.1	7.2	8.7	8.5	7.8	7.1

80 sehingga masih dikategorikan baik dalam skala IDI. Tapi trennya lagi-lagi menunjukkan pola yang sama. Ketika jumlah pelanggaran KBB naik, skor indeks merosot dan begitu pula sebaliknya. Pola yang mirip juga ditemukan dalam tren indeks restriksi pemerintah dan permusuhan masyarakat di Indonesia yang dilaporkan Pew Research Center (Grafik 5). Meski lagi-lagi harus dicatat bahwa berbeda dengan IDI, dalam skala Pew status Indonesia tak pernah keluar dari kelompok negara-negara dengan pembatasan yang "sangat tinggi".

2014 adalah tahun yang menarik. Untuk pertama kalinya, berbagai lembaga melaporkan perkembangan positif dalam situasi kebebasan beragama di Indonesia. Ini terjadi di tahun yang sama ketika Pew Research Center (2014) melaporkan puncak pelanggaran kebebasan beragama di seluruh dunia selama enam tahun berturut-turut dan Freedom House menurunkan peringkat demokrasi Indonesia menjadi "bebas sebagian." Meski perubahan status ini disebabkan oleh berlakunya undang-undang organisasi kemasyarakatan pada 2013 tapi Freedom House juga menyoroti diskriminasi dan kekerasan terhadap kelompok minoritas keagamaan selama beberapa tahun terakhir.[13]

[13] Penejelasan selengkapnya lih. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/indonesia. UU ini dianggap membatasi kebebasan berkumpul dengan meningkatkan pengawasan dan mengharuskan organisasi masyarakat agar mendukung ideologi Pancasila. Pertimbangan ini dipertanyakan dalam laporan Human Rights Resource Center (2015: 144)

Sekilas hasil berbagai pengukuran di atas tampak menunjukkan kesesuaian dan konsistensi. Meski demikian, ketika masuk ke kontennya, banyak pertanyaan yang mesti dijawab, terutama seputar perbedaan angka dan skala yang dihasilkan. Misalnya, mengapa situasi KBB dalam skala IDI masuk dalam kategori baik sedangkan dalam skala PEW, juga jika melihat banyaknya pelanggaran yang dilaporkan SI dan WI, pembatasan KBB di Indonesia tergolong sangat tinggi.

Pertanyaan juga dapat diajukan mengenai perbedaan situasi KBB di tingkat daerah yang dilaporkan SI, WI dan IDI. Sebagian besar provinsi yang situasi KBB-nya buruk umumnya memang dilaporkan oleh ketiga lembaga. Sebut saja misalnya Sumatera Barat, Riau, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Utara. Namun demikian, beberapa provinsi lain dilaporkan secara berbeda. Provinsi paling buruk menurut SI dan WI seperti Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Tengah, atau Sulawesi Selatan dianggap memiliki skor yang lumayan baik oleh IDI. Sementara itu, salah satu provinsi dengan skor KBB terburuk menurut IDI, yaitu Kalimantan Selatan, jarang dilaporkan dan bahkan tak masuk dalam wilayah pemantauan SI dan WI.[14]

Mengapa lembaga masyarakat seperti SI dan WI lebih kritis dari IDI dalam melaporkan Jawa Barat dan luput memerhatikan Kalimantan Selatan? Mengapa indeks pemerintah lebih kritis dari lembaga masyarakat dalam mengukur situasi Kalimantan Selatan dan kurang kritis di Jawa Barat? Pertanyaan ini harus dijawab melalui kajian lain yang lebih mendalam, apakah disebabkan oleh kendala teknis atau sesuatu yang substansial. Tapi terlepas dari itu, catatan terakhir ini makin menunjukkan perlunya membangun komunikasi dan kerjasama di antara berbagai sektor pengetahuan, baik pemerintah maupun lembaga masyarakat sipil. Lembaga masyarakat sipil yang sudah memiliki basis yang kuat di sejumlah provinsi dapat memberi masukan kepada IDI melalui BPS setempat yang

---

yang menganggap bahwa keharusan mendukung Pancasila ini bukan hal baru dan justru lebih lunak dari peraturan sebelumnya yang menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal.

[14] Kalimantan Selatan pernah disebut di laporan SI (2008: 18) dan WI (2011: 37).

mengerjakan indeks provinsi. Di sisi lain, IDI yang memiliki cakupan nasional dan sumber daya melimpah dapat memberikan informasi kepada lembaga masyarakat sipil yang terbatas sumber daya dan cakupan pemantauannya.

6. Penutup: Beberapa Catatan untuk Riset dan Kebijakan

Pengalaman pengukuran dan pemantauan kebebasan beragama di Indonesia selama satu dasawarsa terakhir menunjukkan sulitnya menemukan metode pengukuran yang dianggap paling benar dan dapat diterima semua pihak. Namun bukan berarti pengukuran menjadi tidak penting dan tak perlu dikembangkan. Sebaliknya, makalah ini justru ingin menunjukkan aspek-aspek yang dapat diperkuat dan ditingkatkan. Dalam rangka itu, bagian penutup ini akan menyampaikan beberapa catatan dan pelajaran yang terkait dengan penelitian dan pengambilan kebijakan.

Sebagian besar pengukuran (SI, WI, IDI) menerjemahkan konsep kebebasan beragama yang abstrak ke dalam angka, baik itu jumlah pelanggaran yang sederhana hingga indeks atau skala yang lebih rumit. Proses kuantifikasi ini didasarkan atas berbagai sumber seperti pemantauan, tinjauan dokumen dan media massa, diskusi terfokus hingga pengaduan pelanggaran. Laporan lain (CRCS, Pelapor Khusus) menghindari pengukuran kuantitatif dan lebih fokus menyediakan analisis naratif. Dalam melakukan pencatatan dan penghitungan, setiap laporan menggunakan kategori yang berbeda-beda, dan beberapa masih dapat diperdebatkan kaitannya dengan konsep kebebasan beragama.

Perdebatan tersebut tentu baik saja dan harus dipahami bahwa pengukuran kebebasan beragama adalah upaya yang rentan memuat bias dan kekeliruan. Karena itu, perlu kehati-hatian di setiap tahapan pengukuran, mulai dari memilih sumber, melakukan pengodean, sampai dengan menganalisis hasilnya. Dalam hal ini, akuntabilitas dan transparansi proses pengukuran menjadi sangat penting sambil terus memperbaiki keterbatasan masing-masing. Sumber data perlu terus ditingkatkan jumlah dan mutunya, misalnya dengan menambah dan menyeleksi surat kabar

lokal, memperluas peserta FGD, melibatkan penyintas, dan sebagainya. Perbaikan juga perlu dilakukan dalam proses pengolahan data tersebut menjadi angka.

Pengukuran berbasis-peristiwa kurang memadai untuk analisis komparatif namun kaya akan rincian deskripsi dan konteks. Sementara itu, pengukuran berbasis-standar cukup ekstensif untuk menopang generalisasi tapi kurang memadai untuk menganalisis kasus-kasus individual. Penelitian mendatang perlu memikirkan jalan tengah antara pengumpulan informasi di level mikro dan kebutuhan akan analisis komparatif yang sistematis mengenai kebebasan beragama ini. Pengukuran kebebasan beragama yang berbasis survei belum berkembang di Indonesia. Jika hendak dikembangkan, penelitian berikutnya bisa mengembangkan pengukuran kinerja atau dampak kebijakan pemerintah yang terkait dengan isu kebebasan beragama.

Laporan-laporan yang diulas di makalah ini menggunakan sumber yang bervariasi dan menyoroti aspek-aspek yang berlainan dalam kebebasan beragama. Mereka juga berbeda-beda dalam memandang mana yang dianggap sebagai masalah kebebasan beragama, dan apa yang perlu diperhatikan dalam mengukurnya. Perbedaan-perbedaan terebut membuat upaya untuk membandingkan hasil pengukuran menjadi tidak mudah. Tapi secara umum dapat dikatakan bahwa hasil pengukuran dan pendokumentasian yang disampaikan berbagai laporan di Indonesia memberikan bukti yang saling melengkapi. Hampir semua laporan menyebutkan bahwa pelanggaran KBB meningkat dan mencapai puncaknya pada 2012-2013 lalu sempat menurun pada 2014 sebelum naik kembali pada 2015. Perbedaan temuan dan keterbatasan setiap laporan yang diulas di sini menunjukkan perlunya membangun komunikasi dan kerjasama di antara berbagai sektor pengetahuan.

Agar lebih berdampak terhadap kebijakan, proyek pengukuran sebaiknya sudah mempunyai bayangan mengenai bagaimana proses pengukuran dan temuannya itu akan disampaikan kepada para pemangku kepentingan di tingkat lokal, nasional, maupun internasional. Data

baseline yang menjadi acuan serta standar *benchmark* juga sebaiknya dirumuskan agar upaya-upaya memajukan kebebasan beragama dapat lebih terukur. Terakhir, perlu ada sinergi antara lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang melakukan pengukuran kebebasan beragama. Salah satu yang mungkin dilakukan adalah dengan membentuk kelompok kerja yang terdiri atas BPS, lembaga masyarakat, dan wakil kelompok agama, termasuk kelompok minoritas, di setiap kota. Anggota pokja dapat saling mengawasi dan berbagi data. Kemungkinan lainnya adalah membangun pangkalan data publik yang dapat menampung informasi dan laporan masyarakat, serta dapat menyimpan dan membagikan data mentah atau hasil pengodean setiap daerah untuk mendorong penelitian lanjutan. Ini tidak mustahil jika semua pihak memiliki cita-cita yang sama untuk memajukan perlindungan hak-hak kebebasan beragama di Indonesia.***

Referensi

Ahmad, Haidlor Ali. 2013. *Survei Nasional Kerukunan Umat Beragama di Indonesia*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.

Ali-Fauzi, I., Alam, R. H., Panggabean, S. R., & Sutanto, T. 2009. *Melaporkan Kebebasan Beragama di Indonesia 2008: Evaluasi atas Laporan the Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM. Laporan Penelitian*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, MPRK-UGM, dan The Asia Foundation.

Bagir, Zainal A. 2014. "Advocacy for Religious Freedom in Democratizing Indonesia." *The Review of Faith & International Affairs*, 12(4), 27-39.

Bagir, Zainal A., Hefner, R. W., & Ali-Fauzi, I.. 2014. *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Sejarah, Teori dan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS-UGM.

Bagir, Zainal A (et.al). 2014. *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi Atas Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS-UGM.

Bates, M. Searle. 1945. *Religious Liberty: An Inquiry*. New York: International Missionary Council.

Center for Religious and Cross-Cultural Studies (CRCS), Universitas Gadjah Mada (UGM). 2008. *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia Tahun 2008.* Yogyakarta: CRCS-UGM.

———. 2013. *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2012*. Yogyakarta: CRCS-UGM.

Christian Solidarity Worldwide. 2014. *Indonesia: Pluralism in Peril, The Rise of Religious Intolerance across The Archipelago*. UK: CSW.

Cross, Frank. B., 2015. *Constitutions and Religious Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.

Finke, Roger dan Martin, R. Robert. 2011. "Ensuring Liberties: Understanding Religious Freedoms and Restrictions". Dalam *Annual Meeting of the Association for the Sociology of Religion, Las Vegas, NV, Agustus* (Vol. 19).

———. 2012. "Religious Freedom and Conflict: A Review of the Evidence." ARDA/ ASREC Working Paper.

Fox, Jonathan. 2008. *A World Survey of Religion and the State*. New York: Cambridge University Press.

———. 2015. *Political Secularism, Religion, and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data*. New York: Cambridge University Press.

Gill, Anthony J. 2008. *The Political Origins of Religious Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grim, Brian. J., & Finke, R. 2006. "International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism, and Social Regulation of Religion". *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*. 2/1: 2-40.

Grim, Brian. J., & Wike, R. 2010. "Cross-Validating Measures of Global Religious Intolerance: Comparing Coded State Department Reports with Survey Data and Expert Opinion." *Politics and Religion*, 3(01), 102-129.

Grim, Brian. J., Finke, R., Harris, J., Meyers C., & Van-Eerden J.. 2006. "Measuring International Socio-Religious Values and Conflict by Coding U.S. State Department Reports." JSM Proceedings of the American Association of Public Opinion Research, Survey Research Methods Section. Alexandria, VA: American Statistical Association.

Hefner, Robert W. 2013. "The Study of Religious Freedom in Indonesia." *The Review of Faith & International Affairs*, 11(2), 18-27.

Human Rights Resource Centre. Januari 2015. *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN*. Diakses pada 14 April 2017 (http://hrrca.org/wp-content/uploads/2015/11/Book-of-Keeping-the-Faith_web.pdf).

Human Rights Watch. 2013. *In Religion's Name: Abuses against Religious Minorities in Indonesia*. New York: HRW.

Kemenkopolhukkam & BPS. 2015. *Indeks Demokrasi Indonesia 2014: Ketimpangan antara Institusi dan Kultur Demokrasi*. Jakarta: Kemenkopolhukkam & BPS.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2017. *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016*. Komnas HAM.

Landman, Todd dan Carvalho, Edzia. 2010. *Measuring Human Rights*. Oxon: Routledge.

Lindkvist, L. 2013. "The Politics of Article 18: Religious Liberty in the Universal Declaration of Human Rights." *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, *4*(3), pp.429-447.

Marshall, Paul. A. (Ed.). 2000. *Religious Freedom in The World*. Landam, MD: Rowman & Littlefield.

Pew Research Center. 2009. *Global Restrictions on Religion*. Diakses pada 6 April 2017 (http://www.pewforum.org/2009/12/17/global-restrictions-on-religion/).

———. 2014. *Religious Hostilities Reach Six-Year High*. Diakses pada 6 April 2017 (http://www.pewforum.org/2014/01/14/religious-hostilities-reach-six-year-high/).

———. 2016. *Trends in Global Restrictions on Religion*. Diakses pada 6 April 2017 (http://www.pewforum.org/2016/06/23/trends-in-global-restrictions-on-religion/).

Puslitbang Kehidupan Keagamaan Kementerian Agama RI. 2017. *Laporan Tahunan Kehidupan Keagamaan di Indonesia Tahun 2016.* Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.

SETARA Institute. 2007. *Tunduk pada Penghakiman Massa: Pembenaran Negara atas Persekusi Kebebasan Beragama & Berkeyakinan*. Jakarta: SETARA Institute.

———. 2017. *Supremasi Intoleransi: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan dan Minoritas Keagamaan di Indonesia tahun 2016*. Jakarta: SETARA Institute.

The Wahid Institute. 2008. *Menapaki Bangsa yang Kian Retak: Laporan Tahunan Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia.* Jakarta: The Wahid Institute.

———. 2016. *Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama / Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2016*. Jakarta: The Wahid Institute.

Tim Peneliti PUSAD Paramadina. 2016. *Mengukur Kebebasan Beragama di Jawa Barat 2014: Catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia.* Jakarta: PUSAD Paramadina.

United Nations Development Programme. 2010. *Menakar Demokrasi di Indonesia: Indeks Demokrasi Indonesia 2009*. Jakarta: UNDP Indonesia.

U.S. Commission on International Religious Freedom. 2016. *Annual Report of the U.S. Commission on International Religious Freedom*. Washington DC: U.S. Commission on International Religious Freedom. Diakses pada 6 April 2017 (http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF%202016%20Annual%20Report.pdf).

U.S. Department of State. 2015. "International Religious Freedom Report 2015: Indonesia." Diakses pada 10 April 2017 (http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm?year=2015&dlid=256107).

Kerukunan Umat Beragama di Indonesia: Mengelola Keragaman dari Dalam[1]

M Adlin Sila

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan tentang awal mula konsep kerukunan digunakan sebagai kebijakan pemerintah dalam mengelola masyarakat Indonesia yang majemuk. Di waktu yang lalu, kebijakan kerukunan dianggap problematik karena ditujukan untuk menjaga stabilitas politik demi pembangunan ekonomi. Tulisan ini menawarkan ruang dialog yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat sipil untuk bersama-sama mencari sebuah titik temu atau jalan tengah (middle way) antara penghormatan terhadap hak-hak komunal dengan pemberian jaminan akan hak-hak individual

---

[1] Penulis berterima kasih kepada beberapa orang dan lembaga yang telah membantu dalam penyelesaian tulisan ini. Pertama adalah Ihsan Ali-Fauzi (PUSAD Paramadina) dan Zainal Abidin Bagir (CRCS-UGM), dan para sejawat di PUSAD Paramadina yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menyumbangkan tulisan yang sederhana ini sebagai bagian dari buku "Riset dan Kebijakan terkait Kehidupan Keagamaan di Indonesia". Yang lain adalah Trisno Sutanto (Majelis Dialog Antaragama, MADIA) yang telah memberikan komentar yang membangun dan beberapa literatur terkait topik yang dibahas. Tanpa kontribusi mereka, mustahil penulis dapat menyelesaikan tulisan ini. Meskipun demikian, segala gagasan dan ide dalam tulisan ini adalah tanggungjawab saya sendiri dan tidak mengatasnamakan lembaga tempat saya bekerja.

khususnya dalam beragama. Dengan menggunakan teori kebudayaan dominan (dominant culture) dalam antropologi, argumen pokok dari tulisan ini adalah menjadikan agama sebagai nilai-nilai dominan dalam mengelola keragaman, dan bukan sekular-liberal. Tulisan ini adalah penelitian awal yang menelusuri bagaimana kesepakatan-kesepakatan antar kelompok masyarakat tercipta dalam konteks budaya lokal masyarakat (local genius) Indonesia. Penulis berharap bahwa tulisan ini akan memantik penelitian-penelitian lanjutan yang lebih mendalam tentang pola-pola konsensus antar kelompok masyarakat yang mengambil sumber nilai dari sistem kebudayaannya sendiri.

Kata-kata Kunci: Kerukunan, hak-hak komunal, kebebasan beragama, budaya dominan.

1. Pendahuluan

Tulisan ini meninjau ulang beberapa studi yang membahas tentang kebijakan pemerintah terkait kerukunan umat beragama di Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan antropologi, tulisan ini menelaah konsep kerukunan dengan melihat secara langsung praktik kerukunan di masyarakat (*groundedly applied*). Sambil mengupas pijakan epistemologis konsep tersebut berikut teori yang mendukungnya, dalam tulisan ini saya menemukan bahwa istilah kerukunan kerapkali menjadi kebijakan pemerintah dalam mengatur hubungan antar kelompok masyarakat Indonesia yang majemuk. Secara leksikal, kerukunan sepadan dengan kata harmoni, yang berasal dari kata Bahasa Inggris. Kata ini kerap diasosiasikan dengan kerukunan antar umat beragama (*inter-religious harmony*). Di masa lalu, konsep ini menjadi problematik karena terkait dengan agenda politik stabilitas pemerintah dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi.

Tulisan ini menawarkan ruang dialog yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat sipil agar bersepakat bahwa kebijakan kerukunan adalah wujud kristalisasi dari sebuah kesepakatan yang menjadi sebuah titik temu antara penghormatan terhadap hak-hak komunal dengan pemberian jaminan akan hak-hak individual dalam beragama. Intinya, tulisan ini

ingin menawarkan model kerukunan umat beragama yang berimbang atau jalan tengah (*middle way*) dan proporsional antara penghormatan terhadap hak-hak komunal (*communal rights*) dengan jaminan kebebasan beragama. Jalan tengah disini bukan berarti seimbang dan sama rata. Tapi bagaimana penghormatan terhadap nilai-nilai komunal dari kelompok mayoritas menjadi yang utama sambil tetap memberikan ruang bagi kelompok minoritas (baik dari segi demografis maupun teologis).

Tidak sedikit studi yang mengkritik istilah kerukunan umat beragama ini karena sebagian dianggap, terutama oleh penggiat kebebasan beragama (seperti, Setara Institute, the Wahid Institute dan CRCS-UGM), telah menjadi alat pemerintah dalam membatasi kebebasan beragama.[2] Pijakan epistemologis kebebasan beragama (*religious freedom*) dari lembaga-lembaga ini cenderung berbasis pada sekular-liberal yang mengedepankan otonomi individual dan kemurnian kesadaran pribadi (Bagir, 2014). Dalam tulisan ini, saya berpendapat bahwa dalam memberikan jaminan kebebasan beragama, tidaklah sepenuhnya keliru mengambil inspirasi dan pijakan epistemologis yang sesuai dengan nilai-nilai dan tradisi agama yang dianut masyarakat Indonesia. Kata mengelola keragaman dari dalam (*managing diversity from within*) pada judul tulisan ini bermakna mengelola keragaman berdasarkan pada nilai-nilai masyarakat setempat yang menjadikan agama sebagai sumber nilai (non sekular-liberal).

Tulisan ini adalah penelitian awal yang terinspirasi oleh tawaran Hefner untuk melihat kenyataan bahwa di negara-negara Barat pun, formula kebebasan beragama tidak ada yang tunggal. Tapi beragam. Kecuali Amerika yang sekular, beberapa negara di Eropa, Belanda misalnya, bahkan menggunakan pendekatan nasionalisme religius (non-sekular) dalam mengelola kemajemukan masyarakatnya. Jadi yang harus dilakukan, menurut Hefner lagi, adalah menelusuri bagaimana kesepakatan-kesepakatan antar kelompok masyarakat itu tercipta dalam konteks sejarah

---

[2] Setara Institute (2009), *Berpihak dan Bertindak Intoleran: Intoleransi Masyarakat dan Restriksi Negara dalam Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: Setara Institute).

dan politiknya sendiri-sendiri.[3] Penulis berharap bahwa tulisan ini akan memantik penelitian-penelitian lanjutan yang lebih mendalam tentang pola-pola konsensus antar kelompok masyarakat yang mengambil sumber nilai dari sistem kebudayaannya sendiri.

Dengan pendekatan antropologi, tulisan ini berangkat dari kerangka teori yang umum digunakan dalam studi antar kelompok masyarakat yang majemuk dari segi suku dan agama seperti Indonesia, yaitu teori kebudayaan dominan (*dominant culture*) dari Bruner.[4] Di kalangan sarjana Indonesia, Suparlan, guru besar antropologi dari Universitas Indonesia (UI), beberapa kali menggunakan teori ini ketika meneliti hubungan antara suku dan pemeluk agama di Bandung, Sambas dan Maluku. Parsudi menemukan bahwa orang Sunda begitu dominan dalam segala aspek kehidupan orang Bandung, sehingga budaya Sunda begitu kental di ranah publik dan menjadi sistem budaya dominan bagi setiap orang di Bandung. Orang Jawa yang sudah menetap lama di Bandung cenderung menghormati dan berperilaku seperti orang Sunda. Karena sikap "mengalah" inilah, akhirnya harmoni atau kerukunan antar kelompok masyarakat, baik asli maupun pendatang, relatif berjalan baik di kota Bandung. Yang terjadi di Bandung tidak dia temukan di Sambas dan Maluku. Di kedua masyarakat yang terakhir ini, temuan Parsudi memperlihatkan bahwa kelompok pendatang (Baca: Madura di Sambas dan Bugis, Buton dan Makassar atau disingkat BBM di Maluku) ditengarai tidak menghormati nilai-nilai dominan setempat sehingga berakibat disharmoni sosial hingga konflik berdarah.[5]

---

[3] Robert W Hefner. 'Negara Mengelola Keragaman: Kajian mengenai Kebebasan Beragama di Indonesia', dalam Zainal Abidin Bagir (ed.) *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi.* Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014.

[4] Bruner, E.M. 1974 "The Expression of Ethnicity in Indonesia", dalam Abner Cohen (peny.) *Urban Ethnicity.* London: Tavistock. Hlm. 251–288.

[5] Lihat Parsudi Suparlan, "Kemajemukan, Hipotesis Kebudayaan Dominan dan Kesukubangsaan", *Jurnal Antropologi Indonesia* (JAI), 2006 (JOURNAL.UI.AC.ID), diakses tanggal 10 Febrruari 2017. Lihat juga Suparlan, P. 1972 *The Javanese in Bandung: Ethnicity in a Medium Sized Indonesian City*. Tesis M.A. University of Illinois, 1972; dan 1999a *Laporan*

Tulisan ini, pertama-tama, menelaah sejauhmana istilah kerukunan digunakan dalam beberapa kebijakan pemerintah sepanjang sejarah. Selanjutnya, tulisan ini meninjau kembali studi-studi yang pernah membahas tentang itu (*literature review*). Tulisan ini kemudian mendiskusikan perdebatan di masyarakat bahwa kebijakan kerukunan beragama selama ini seringkali tidak bersesuaian dengan kebebasan beragama sebagai konsep ideal kehidupan beragama. Dan, terakhir, tulisan ini akan menawarkan solusi sebagai jalan tengah (*middle way*), terkait anggapan bahwa kebijakan atau regulasi kerukunan beragama yang dihasilkan selama ini membatasi dan tidak memberikan jaminan kebebasan beragama bagi seluruh pemeluk agama di Indonesia.

2. Konsep Kerukunan

Sejak kapan istilah kerukunan itu digunakan? Bagian ini melacak bahwa ternyata sudah sejak lama istilah kerukunan menjadi slogan pemerintah dalam mengatur masyarakat Indonesia yang majemuk. Pemerintah sejak awal rezim Orde Baru telah mengeluarkan beberapa kebijakan kerukunan beragama di tengah-tengah masyarakat. Lihat saja pernyataan Menteri Agama, K.H.M. Dachlan dalam pidato Pembukaan Musyawarah Antar Agama 30 Nopember 1967:

> 'Adanya kerukunan antara golongan beragama adalah syarat mutlak bagi terwujudnya stabilitas politik dan ekonomi yang program Kabinet Ampera. Oleh karena itu, kami mengharapkan sungguh adanya kerjasama antara Pemerintah dan masyarakat beragama untuk menciptakan "iklim kerukunan beragama" ini, sehingga tuntutan hati nurani rakyat dan cita-cita kita bersama ingin mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang dilindungi Tuhan Yang Maha Esa itu benar-benar dapat terwujud'.[6]

Kerusuhan Ambon. Laporan Terbatas disampaikan kepada Kapolri; serta 1999b. *Laporan Kerusuhan Sambas*. Laporan Terbatas disampaikan kepada Kapolri.

[6] Tarmizi Taher mendefinisikan kata kerukunan yang berasal dari Bahasa Arab, yaitu hidup dalam suasana baik dan damai, tidak bertengkar, bersatu hati dan bersepakat antar

Menurut Tarmizi Taher, yang juga adalah Menteri Agama pada tahun 1993-1998, dari pidato K.H.M. Dachlan inilah kerukunan digunakan sebagai istilah baku dalam GBHN, Keputusan Presiden, dan Keputusan Menteri Agama. Bahkan dalam Repelita Pertama menjadi nama Proyek Pembinaan Kerukunan Beragama. Sampai dengan tahun 1980-an, konsep kerukunan beragama telah menjadi padanan kata dari toleransi beragama (*religious tolerance*) dan mendapatkan dukungan dari berbagai pemimpin agama.

Pada masa Menteri Agama dijabat oleh H. Alamsyah Ratu Perwiranegara, pemerintah berhasil mempertemukan pemimpin-pemimpin agama di Indonesia untuk membentuk suatu badan kontak atau forum komunikasi antar umat beragama pada tanggal 30 Juni 1980 yang diberi nama: Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama (WMAUB). Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama ini melakukan serangkaian kegiatan seperti: dialog, diskusi, seminar, diskusi, baik di tingkat internasional, nasional, regional dan daerah sampai tingkat kecamatan. Begitupun, kunjungan ke daerah-daerah dan membuat beberapa kesepakatan dalam rangka memelihara dan meningkatkan kerukunan umat beragama. Ditambah lagi, berbagai penelitian dan pengkajian tentang kerukunan umat beragama, serta penerbitan berbagai buku untuk mendukung peningkatan kerukunan umat beragama, seperti *Bingkai Teologi Kerukunan Hidup Umat Beragama di Indonesia*, yang disusun oleh tokoh-tokoh representatif dari MUI, PGI, KWI, PHDI dan WALUBI. Buku lain adalah *Kompilasi Peraturan Perundang-undangan tentang Kerukunan Hidup Umat Beragama*. Selain buku-buku lain yang berasal dari hasil penelitian, seminar, dan dialog tentang kerukunan hidup umat beragama.[7]

Di beberapa daerah dibentuk forum komunikasi antar umat beragama

---

umat yang berbeda-beda agamanya. Lih. Tarmizi Taher. “Mewujudkan Kerukunan Sejati Dalam Konteks Masyarakat Majemuk Indonesia Menyonsong Abad ke -21”. Dalam Weinata Sairin (ed.). *Kerukunan Umat Beragama Pilar Utama Kerukunan Berbangsa: Butir-butir Pemikiran*. BPK Gunung Mulia, 2001: Hal. 55.

[7] Azyumardi Azra dan Saiful Umam (eds.). *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik.* Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Departemen Agama, 1998.

seperti di Sulawesi Utara, Sumatera Utara dan Sumatera Selatan. Di Sumatera Utara dikenal dengan Badan Kerjasama Antar Umat Beragama atau BKSAU. Badan ini dibentuk pada tahun 1969 dan sampai sekarang masih berfungsi dengan baik. Badan yang mendapat biaya rutin dari Pemerintah Daerah setempat ini dibentuk dari tingkat Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa. Di Sumatera Utara ada Forum Komunikasi Antar Umat Beragama (FKPA). FKPA dibentuk sampai tingkat kecamatan dan didukung dana dari APBD. Sedangkan di Sumatera Selatan ada Forum Komunikasi Umat Sumatera Selatan atau FOKUSS. Saat itu, Menteri Agama membentuk 3 buah lembaga pengkajian tentang kerukunan umat beragama di tiga kota, yaitu Yogyakarta, Medan dan Ambon. Lembaga ini bernama Lembaga Pengkajian Kerukunan Umat Beragama yang disingkat LPKUB.[8]

Pernyataan K.H.M. Dachlan di atas dapat disandingkan dengan konsep Menteri Agama lainnya seperti A. Mukti Ali, Menteri Agama 1971-1978, yang mengatakan bahwa "Kerukunan hidup beragama adalah suatu kondisi sosial di mana semua golongan agama bisa hidup bersama-sama tanpa mengurangi hak dasar masing-masing untuk melaksanakan kewajiban agamanya. Masing-masing hidup sebagai pemeluk agama yang baik, dalam keadaan rukun dan damai".[9] Hayat, dalam *Mengelola Kemajemukan Umat Beragama*, menyebutkan setidaknya ada tiga prinsip dasar dalam konsep kerukunan yaitu, prinsip mengakui (*to accept*), menghargai (*to respect*) eksistensi agama lain dan bekerjasama (*to cooperate*). Selain itu, dalam harmonisasi kehidupan beragama, Hayat menyatakan bahwa pendekatan modal sosial (*social capital*) dapat mengatasi persoalan teologis dan relasional di kalangan umat beragama.[10] Konsepsi kerukunan lainnya oleh

---

8 Ibid., *Menteri-Menteri Agama, Biografi Sosial Politik*, 1998.

9 A. Mukti Ali, Agama dan Pembangunan di Indonesia VI, (Jakarta: Biro Hukum dan Humas Departemen Agama, 1975), h. 70. Lihat juga Munhanif, Ali (1998), "Prof. Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru," dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (eds.), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik*.

10 Bahrul Hayat. *Mengelola kemajemukan umat beragama*. Jakarta: PT. Saadah Cipta Mandiri, 2012. Hal yang sama dapat dirujuk dalam Bernard Adeney "Religion, Violence and Diversity: Negotiating the Boundaries of Indonesian Identity", dalam Carl Sterkens, Muhammad Machasin, and Frans Wijzen, *Religion, civil society and conflict in Indonesia* (Zurich, 2009, Lit Verlag), hal. 25. Keduanya, multikultural dan resiprokal mengarah pada

Hasbullah Bakri, dalam bukunya *Pendekatan Dunia Islam dan Dunia Kristen,* mengatakan bahwa kerukunan beragama dalam pengertian praktis dapat diartikan ko-eksistensi secara damai antara satu atau lebih golongan agama dalam kehidupan beragama.[11] Sementara penulis lainnya, Amir Syarifuddin, mengatakan, 'kerukunan hidup antar-umat beragama adalah suatu cara untuk mempertemukan, atau mengatur hubungan luar antara orang-orang berlainan agama dalam proses bermasyarakat, jadi kerukunan antar-umat beragama tidak berarti menyatukan agama-agama yang berbeda'.[12]

Sepanjang kekuasaan rezim Orde Baru, konsep kerukunan beragama ini diwujudkan dalam tiga aspek; 1) kerukunan intern umat beragama, 2) kerukunan antar umat yang berbeda-beda agama, dan 3) kerukunan antara (pemuka) umat beragama dengan pemerintah. Trilogi kerukunan umat beragama ini telah menjadi senjata handal dalam mengatasi persoalan ketidakrukunan dalam masyarakat selama masa Orde Baru. Demi mewujudkan Trilogi Kerukunan itu, beberapa kebijakan dikeluarkan selama Orde Baru berkuasa diantaranya adalah: 1) Undang-Undang Nomor 1 /PNPS/1965, tanggal 25 Januari 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama beserta penjelasannya, yang kemudian disahkan dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1969, 2) Keputusan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (SKB) Nomor 01/ BER/mdn-mag/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya, 3) Keputusan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (SKB) Nomor 1 Tahun 1979, tanggal 2 Januari 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia, 4) Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978, tanggal 13 April 1978 tentang Kebijaksanaan Mengenai Aliran Kepercayaan, 5) Instruksi Menteri Agama

---

menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM).

[11] Hasbullah Bakri, *Pendekatan Dunia Islam dan Dunia Kristen*, (Jakarta : PT.Grafin Utama , 1983), h. 6.

[12] Amir Syarifuddin, *Transkrip ceramah pembekalan KKN IAIN Imam Bonjol Padang*, Januari 1991, h.1 24.

Nomor 8 Tahun 1979, tanggal 27 September 1979 tentang Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang bertentangan dengan Ajaran Islam (Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, Kepala Badan Litbang Agama, Inspektur Jenderal, Kepala Kantor Departemen Agama (Kemenag) Provinsi, Kejaksaan Agung, Departemen Dalam Negeri (Kemendagri), BAKIN dan aparatur Pemerintah Daerah serta Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan 6) Surat Edaran Menteri Agama Nomor MA/432/1981 tentang Penyelenggaraan Hari-hari Besar Keagamaan.

Setelah lengsernya rezim Orde Baru, atau pada era reformasi, beberapa peraturan tambahan dikeluarkan seperti; 1) Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9&8 Tahun 2006 yang ditandatangani oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. PBM yang sebenarnya nama lain dari SKB (minus Kejaksaan agung) ini mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat. 2) SKB Menteri Agama, Kejaksaan Agung dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2008 terkait peringatan pemerintah terhadap penganut Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan masyarakat. 3) Surat Edaran Sekjen Kemenag Nomor SJ/B.V/BA.01.2/2164/2007 tentang kewaspadaan terhadap aliran sempalan dan SJ/B.V/HK.0071.08/2014 tentang Pedoman Penanganan Aliran dan Gerakan Keagamaan Bermasalah di Indonesia, dan UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang penanganan konflik sosial yang terkait faham keagamaan yang memicu konflik sosial. Bahkan di dalam Pasal 165 KUHP sendiri telah ada pasal-pasal yang mencegah kekerasan dan hasutan kebencian (*hate speech*) berdasarkan agama atau latarbelakang lainnya. Dan 4) SKB Menteri Agama, Kejaksaan Agung dan Menteri Dalam Negeri Nomor 93 Tentang Kelompok Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) pada 26 Februari 2016.

Deretan peraturan yang terkait kerukunan umat beragama ini (misalnya, PNPS, SKB dan PBM) telah menjadikan Indonesia sebagai negara dengan

paling banyak aturan tentang agama, mengutip kesimpulan Ismatu Ropi.[13] Tapi, dari beberapa wawancara dengan petinggi di Kementerian Agama, keberadaan peraturan itu adalah untuk menjamin agar kebebasan beragama tidak 'kebablasan'. Bahkan, saat ini, Kementerian Agama sedang menyusun Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama, disingkat RUU PUB, yang sebagian besar isinya adalah regulasi yang sudah ada seperti PNPS, SKB, dan PBM. Dalam beberapa kesempatan, Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin, menyampaikan bahwa salah satu tujuan dari penyusunan RUU PUB itu adalah menyediakan sebuah UU yang bersifat organik dan imperatif, yang berlaku umum dan memiliki implikasi hukum untuk semua pemeluk agama.

Memang terdapat pendapat yang pro maupun yang kontra terhadap RUU PUB tersebut. Yang pro setuju kalau SKB ditingkatkan menjadi sebuah UU. Sementara yang kontra meminta agar penekanan pada perlindungan terhadap kebebasan umat beragama dalam menjalankan keyakinan dan praktik keagamaannya lebih dikedepankan.[14] Namun, kedua kelompok sepakat agar negara harus hadir (Baca: penegakan hukum) dalam memberikan perlindungan terhadap umat beragama, terutama yang selama ini rentan terhadap tindakan intoleransi dan diskriminasi. Menteri Agama, Lukman Hakim Saifuddin, menyatakan di salah satu koran nasional bahwa setiap orang yang berasal dari kelompok agama manapun dan apakah negara mengakui keyakinan keagamaannya atau tidak, berhak memperoleh perlindungan negara. Tidak akan ada lagi istilah agama yang diakui negara dan tidak karena yang lebih penting adalah bagaimana negara memenuhi hak-hak sipil dan melindungi semua kelompok umat beragama. Oleh karena itu, Menteri Agama setuju dengan pendapat Menteri Dalam Negeri, Tjahyo Kumolo, untuk memberikan kebebasan bagi kelompok penganut kepercayaan mengosongkan kolom agama di kartu identitas mereka.[15]

---

[13] Ismatu Ropi. *Religion and Regulation in Indonesia.* Palgrave Macmillan, 2017.

[14] Rumadi Ahmad. 'RUU Pelindungan Umat Beragama', *Kompas*, Desember 2014.

[15] Sejak diberlakukannya UU Adminduk Tahun 2006 (dan dipertegas oleh UU no. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan UU Adminduk) telah memberikan kebebasan bagi para pemeluk "agama yang belum diakui" untuk tidak mencantumkan status agama di

Selama kekuasaan Orde Baru, muncul kasus-kasus ketidakrukunan atau intoleransi yang membuat kebijakan kerukunan beragama menjadi sasaran tembak para penggiat HAM. Kebijakan pemerintah selama itu telah menjadi kontrol tindakan sosial terhadap penganut agama yang berbeda. Bahkan dianggap membatasi kebebasan beragama di masyarakat. Terdapat kesan bahwa negara beserta perangkat hukumnya hanya melindungi penganut agama-agama yang dipeluk mayoritas masyarakat Indonesia, sementara sistem kepercayaan yang dipeluk oleh kelompok minoritas seperti komunitas adat tertentu, atau kelompok faham keagamaan yang dianggap sempalan, tidak memperoleh perlindungan yang memadai. Harus diakui bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) perlindungan umat beragama masih meninggalkan catatan-catatan kelam. Dengan dalih melindungi keyakinan dan amalan kelompok arus utama (*mainstream*), seseorang atau kelompok masyarakat dapat dikenakan delik penodaan agama. Menurut Ayu Melissa, peneliti dari Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Yayasan Paramadina (2013), kerapkali masyarakat atau lembaga keagamaan menggunakan UU No.1/PNPS/1965 untuk mengkriminalkan seseorang atau kelompok dengan tuduhan penodaan agama.[16]

3. Kajian Literatur

Bagian ini membahas beberapa studi terkait kebijakan kerukunan umat beragama dari pemerintah. Ketika kebijakan kerukunan umat beragama itu diterapkan selama Orde Baru, terjadi kasus-kasus pelabelan 'belum beragama' kepada masyarakat penganut agama atau kepercayaan lokal sehingga yang terjadi adalah penyingkiran (marginalisasi) kepada

---

KTP-nya. Ini menunjukkan bahwa tidak ada diskriminasi dalam pelayanan administrasi kependudukan (terutama KTP). Meskipun agama selain "enam agama yang diakui oleh Pemerintah" belum bisa dicantumkan dalam KTP, namun mereka juga tidak dipaksa untuk mencantumkan "agama induk". Selain itu secara administratif, Kementerian Dalam Negeri tetap mencatat status mereka dalam data base. UU ini juga menegaskan bahwa pelayanan penerbitan akta kelahiran tidak berhubungan secara langsung dengan status keagamaan seseorang. Pemeluk agama apapun (baik yang sudah "diakui" maupun "tidak/ belum diakui") akan mendapatkan perlakuan yang sama. (http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/11/ministry-drafts-legal-basis-tolerance.html, diakses tgl 4-12-2014).

[16] Ayu Melissa, 'The threat from the blasphemy law', *The Jakarta Post*, 5-12-2014.

mereka secara masif.[17] Beberapa penganut agama atau kepercayaan lokal yang bisa disebut disini adalah Kejawen (Jawa Tengah dan Jawa Timur), Sunda Wiwitan (Kanekes, Banten), Djawa Sunda (Kuningan, Jawa Barat), Parmalim (Sumatera Utara), Kaharingan (Kalimantan), Aluk Todolo (Toraja, Sulawesi Selatan), Towani Tolotang dan Towani (Sulawesi) dan Watu Telu (Lombok, NTB).

Mereka ini juga menjadi sasaran penyiaran agama (*religious proselytising*) bagi para penyiar agama-agama besar agar mereka melakukan 'konversi' terhadap salah satu agama yang ada di Indonesia. Selama masa Orde Baru, kelompok masyarakat yang mengklaim sebagai penganut kepercayaan nenek moyang bangsa Indonesia ini kerap menjadi sasaran diskriminasi baik oleh kelompok beragama arus utama, maupun oleh oknum aparat pemerintah. Sebagai upaya untuk menghindari itu, mereka 'terpaksa' menganut agama 'resmi' yang banyak dipeluk masyarakat Indonesia. Misalnya, Towani Tolotang di Kajang Makassar dan Towana di Palu menjadi Muslim, Kaharingan di Kalimantan menjadi Hindu, Parmalim di Sumatera Utara menjadi Protestan, dan Khonghucu menjadi Buddha atau Katolik di masyarakat Tionghoa.[18] Meski pemerintah telah berupaya untuk mengurangi ekses dari kasus-kasus penyiaran agama semacam itu, dengan mengeluarkan SKB Menag – Mendagri Nomor 1/1979 tentang Tata cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia, kebijakan ini pun tidak menjadi solusi terbaik bagi penganut kepercayaan.

Bagir bahkan menemukan bahwa justru yang menjadi sumber masalah

---

[17] Lihat Jane Monnig Atkinson, "Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion", dalam Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers (eds.), *Indonesian Religions in Transition* (Tucson: The University of Arizona Press, 1987).

[18] Litbang Kementerian Agama kerap menerima laporan dari masyarakat adat bahwa mereka selama ini menjadi sasaran misi agama tertentu secara sistemik. 'Mungkin kami dianggap tidak/belum punya agama sehingga kami dibujuk pindah ke agama mereka. Padahal kami ini menganut agama leluhur, hanya belum diakui oleh negara. Diakui atau tidak pun, sebenarnya tidak menjadi masalah besar buat kami. Yang jauh lebih penting adalah status kami sebagai kelompok masyarakat adat memperoleh perlindungan hukum dari negara', begitu kata Dewi Kanthi, penggiat masyarakat adat Sunda Wiwitan dalam salah satu kesempatan wawancara dengan penulis.

adalah upaya pemerintah yang mencoba memberikan definisi apa yang dimaksud dengan agama. Pendefinisian agama oleh negara ini disinyalir kerap membuat para penganut kepercayaan tereksklusi dari definisi agama yang ada. Menurut Bagir lagi, politik negara, maupun politik dari akademisi studi agama, berperan dalam pendefinisian agama yang tentu saja tidak pernah bersifat netral dan bebas nilai. Begitupun Samsul Maarif melalui bahasan "agama lokal" memperkuat diskursus mengenai kategori agama oleh negara. Menurut Anchu, sapaan Samsul, proyek pendefinisian agama tidak hanya memiskinkan agama, tapi juga berdampak sosial yang serius.[19] Untuk saat ini, saran dia, pemerintah sebaiknya memberikan kesempatan kepada setiap warganegara untuk memperoleh pendampingan (*advocacy*) sehingga menjadi subyek hukum yang dilindungi.

Saat ini, penganut kepercayaan, kelompok masyarakat adat, atau juga disebut dengan pemeluk agama-agama lokal, kerap menyampaikan aspirasinya agar pemerintah mengakui (*recognition*) keberadaan mereka, sama seperti penganut agama lainnya. Pasalnya, beberapa kasus di daerah seperti di Jawa Tengah, para penganut kepercayaan yang berada di bawah naungan Himpunan Penghayat Kepercayaan (HPK) menolak pencantuman agama pada Kartu Tanda Penduduk sesuai dengan Revisi Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang baru disahkan oleh DPR.[20] Tapi ada juga yang hanya meminta perlindungan hukum dan pemenuhan hak-hak sipil seperti, pencatatan pernikahan berdasarkan adat istiadat dan penerbitan akta kelahiran anak-anak yang lahir dari pernikahan tersebut. Dengan demikian, dalam menghadapi persoalan ini, Kementerian Agama semestinya memberikan batasan mana dari kelompok penganut agama lokal ini yang menuntut pelayanan keagamaan dari pemerintah, dan mana yang hanya menuntut pemenuhan hak-hak sipil mereka.

---

[19] Zainal Abidin Bagir dkk. *Studi Agama di Indonesia, Refleksi Pengalaman*. Yogyakarta: Penerbit CRCS, 2015; Zainal Abidin Bagir. "Defamation of Religion Law in Post-Reformasi Indonesia: Is Revision Possible?" *Australian Journal of Asian Law* 13 (2): 1–16), 2013.

[20] "Penganut Kepercayaan Tolak Pilih Agama", Kamis, 28 Nopember 2013, Tempo.Co, https://m.tempo.co/read/news/2013/11/28/058533044/penganut-kepercayaan-tolak-pilih-agama, diakses 11 Maret 2017.

Intinya, kelompok penganut kepercayaan ini harus difahami sebagai entitas yang tidak tunggal, tapi beragam. Kesepahaman ini mutlak diperlukan mengingat dalam RUU PUB yang sedang disusun Kementerian Agama, aspek-aspek pendefinisian agama, registrasi dan pelayanan keagamaan menjadi tema penting yang dibahas dan menentukan bentuk perlindungan yang akan diberikan kepada para penganut kepercayaan. Bagi yang menuntut pelayanan keagamaan, mereka harus memenuhi kriteria agama sebagaimana yang diatur oleh pemerintah. Sementara yang menuntut pelayanan hak-hak sipil, seperti yang disebutkan sebelumnya, maka adalah kewajiban pemerintah untuk memenuhi itu tanpa ada tuntutan agar mereka memeluk salah satu dari enam agama yang sudah ada, atau sampai agama mereka diakui dan diregistrasi oleh pemerintah. Artinya, jangan ada diskriminasi dalam pemenuhan hak-hak sipil kepada setiap warganegara atas dasar agama yang mereka anut. Kewajiban negara adalah melayani semua warganegara tanpa membedakan agamanya.

Lalu bagaimana kondisi hubungan interen pemeluk agama 6 (enam) di masyarakat? Kondisinya juga tidak lepas dari konflik. Terutama kepada kelompok Muslim yang dianggap sempalan. Misalnya, kasus penyerangan kelompok Muslim Sunni yang berbasis NU terhadap Muslim Syiah di Desa Karanggayam, Kecamatan Omben, Sampang, Madura, pada Ahad, 26 Agustus 2012. Atau pembakaran masjid dan rumah warga kelompok Ahmadiyah di Manislor, Kuningan oleh kelompok Muslim Sunni. Kasus-kasus kekerasan terhadap kelompok minoritas lainnya seperti pelarangan tempat ibadah HKBP Filadelfia. Semuanya bermuara pada upaya untuk menjaga hak-hak komunal kelompok mainstream yang disinyalir sedang terancam, atau terganggu dengan keyakinan kelompok-kelompok minoritas dari segi teologis tadi.

Crouch mencoba memahami bagaimana dan mengapa mengatur kegiatan atau hubungan antara umat beragama melalui RUU Kerukunan antar umat beragama (*Inter-religious Harmony*). Dia melihat dinamika RUU tersebut dalam konteks sejarah, kerangka hubungan antara negara dan agama serta pengaruh norma-norma hukum selain hukum negara seperti

fatwa MUI terhadap hubungan antara Islam dan Kristen serta aliran-aliran dalam Islam.[21] Sebelumnya Crouch juga mengkritik UU PNPS tentang penodaan agama. Dia mengatakan bahwa UU ini sering menjadi alat bagi organisasi massa Islam dan sekelompok orang untuk mengkriminalkan orang lain dengan tuduhan kafir (*apostasy*) atau penodaan agama (*blasphemy*).[22] Begitupun tentang penyiaran agama (*religious proselytising*) yang dianggap menjurus pada pemurtadan/perpindahan agama, dan penghinaan/ penghujatan/penodaan agama tertentu. Sejalan dengan Crouch, Marshall dan Shea (2011) menemukan bahwa PNPS selama ini telah memberi ruang bagi sekelompok masyarakat untuk begitu mudahnya melabeli seseorang telah melakukan pemurtadan (*apostasy*) atau penodaan agama (*blasphemy*). [23]

Bagir dalam artikelnya mempertanyakan apakah UU PNPS bisa direvisi? Karena menurutnya, selama ini dengan alasan partikularitas nilai-nilai agama dan atas nama kedaulatan nasional, HAM ditempatkan di bawah hukum nasional, sehingga pelaksanaan kebebasan beragama dan berkeyakinan, kemudian disingkat KBB, selalu dibatasi.[24] Padahal, menurut Hasani, pembatasan ini tidak dapat diterima karena kebebasan beragama atau berkeyakinan merupakan hak individu yang tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non derogable rights*). Karena itu, kebebasan beragama/berkeyakinan untuk individu dan kelompok merupakan hak asasi manusia yang fundamental yang harus dijamin oleh negara. Prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi kondisi apapun. Hak-hak yang terkandung dalam prinsip ini mencakup: hak untuk menganut atau tidak menganut suatu agama, hak untuk tidak dipaksa (*coercion*), serta hak untuk kebebasan berfikir sesuai dengan hati nurani

---

[21] Melissa Crouch, "Shifting Conceptions of State Regulation of Religion: The Indonesian Draft Law on Inter-Religious Harmony", *25(2) Global Change, Peace and Security* 1-18 2013.

[22] Melissa Crouch. 'Law and Religion in Indonesia: The Constitutional Court and the Blasphemy Law' 7(1) (May) *Asian Journal of Comparative Law* 1-46, 2012.

[23] Paul Marshal and Nina Shea. *Silenced: How Apostasy and Blasphemy Codes are Choking Freedom Worldwide.* Oxford University Press, 2011.

[24] Op.Cit. Zainal Abidin Bagir, 2013.

dan agamanya.[25] Dengan demikian, segala jenis tindakan pembatasan yang dapat mengakibatkan hilangnya hak seseorang ataupun sekelompok orang untuk bebas beragama–sebagai salah satu jenis hak yang masuk dalam rumpun *non-derogable rights*–dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM.[26]

Dari berbagai literatur yang sudah disebutkan di atas, penulis berkesimpulan bahwa semuanya berangkat dari kesamaan definisi tentang kebebasan beragama yaitu kebebasan untuk menjalankan agama dan keyakinan tanpa adanya pembatasan atau pemaksaan dari siapapun (Lihat IDI, 2014).[27] Konsep kebebasan beragama ini kemudian diperkaya oleh Tim Peneliti PUSAD Paramadina ketika mengukur kebebasan beragama di Jawa Barat tahun 2016. Dengan mengutip Grim dan Finke,[28] Tim PUSAD Paramadina meneliti tentang; 1) regulasi pemerintah atau tindakan dan pernyataan dari pejabat pemerintah yang membatasi dan memaksa masyarakat untuk menjalankan ajaran agamanya, dan 2) ancaman atau tindakan kekerasan dari sekelompok masyarakat yang ditujukan kepada masyarakat lain yang menjalankan ajaran agamanya.[29]

Kekurangan atau keterbatasan studi-studi tersebut cuma satu, yaitu minim analisis terhadap pelaksanaan kebebasan beragama dalam konteks Indonesia. Lembaga-lembaga non-pemerintah yang selama ini memperjuangkan kebebasan beragama lebih sering berkesimpulan bahwa segala macam regulasi (mulai dari PNPS, PBM dan SKB) adalah dalam rangka membatasi kebebasan beragama, dan menganggap bahwa regulasi

---

[25] Ismail Hasani dan Naipospos, Bonar Tigor (eds.), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan,* (Pustaka Masyarakat Setara, 2011).

[26] Pasal 18 UU 12/2005 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil (ICCPR) dan Komentar Umur Komite HAM PBB No. 22.

[27] Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). 2014.

[28] B.J. Grim and Roger Finke. "International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism and Social Regulation of Religion". *Interdiciplinary Journal of Research on Religion*. 2/1: 2-40, 2006.

[29] Tim Peneliti PUSAD Paramadina. *Mengukur Kebebasan Beragama di Jawa Barat 2014: Catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia*. PUSAD Paramadina bekerjasama dengan READY dan EIDHR, 2016: pp. 24-15.

tersebut lebih membela aspirasi kelompok mayoritas. Aspek konteks Indonesia inilah yang akan ditonjolkan dalam tulisan ini bahwa harus ada penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan ketika konsep kebebasan beragama itu diterapkan di Indonesia, ketika agama masih dianggap sebagai elan vital dalam kehidupan masyarakatnya.

Yang perlu dikaji lebih jauh adalah bagaimana konsep kebebasan baragama yang menjadi bagian dari nilai-nilai HAM itu dikelola sesuai dengan konteks Indonesia. Perlu dinyatakan kembali bahwa negara-negara Muslim yang tergabung dalam OKI, termasuk Indonesia, sudah menandatangani deklarasi HAM, yang dikenal dengan deklarasi Marrakeshi di Maroko yang menjadikan Piagam Madinah sebagai landasan deklarasi tersebut. Deklarasi HAM dari negara-negara Muslim ini kemudian menegaskan adanya konvergensi dengan DUHAM. Lalu ada juga deklarasi HAM ASEAN agar sesuai dengan nilai-nilai ASEAN. Perkembangan terakhir yaitu adanya IPHRC dan resolusi intoleransi. Bukti-bukti empirik ini menunjukkan bahwa terdapat proses kontekstualisasi pelaksanaan HAM di berbagai kawasan.

Menurut pendapat saya, deklarasi-deklarasi semacam ini yang terjadi di negara Muslim lalu ASEAN menunjukkan bahwa pelaksanaan HAM di negara-negara Muslim seperti Indonesia harus melihat kebutuhan-kebutuhan di masyarakat. Sama dengan temuan Sofyan di negara-negara ASEAN, bahwa pengelolaan keragaman agama berbeda-beda. Kenapa? Karena hubungan antara agama dan kebijakan publik serta transformasi sosial di negara-negara tersebut adalah fabrikasi atau perjumpaan antara agama dengan tradisi, atau antara teks dan konteks.[30] Dalam Bab Pendahuluannya, Will Kymlicka dan Baogang He yang bertindak sebagai editor dalam buku "Multiculturalism in Asia" mengatakan bahwa sungguh teori-teori dan contoh-contoh multikulturalisme dan hak-hak minoritas di Barat memiliki pengaruh di negara-negara Asia, kerap dipromosikan oleh sarjana-sarjana Barat, pemerintah dan organisasi-organisasi internasional.

[30] Dicky Sofyan (ed.) *Religion, Public Policy and Social Transformation in Southeast Asia: managing Religious Diversity* Vol. 1. Yogyakarta: ICRS, 2016.

Hanya saja, model-model dari Barat ini, menurut keduanya, seringkali tidak difahami dengan baik di kawasan tersebut, dan boleh jadi tidak sesuai dengan aspek kesejarahan, budaya, demografis dan kondisi-kondisi geografis kawasan tersebut. Lebih lanjut, keduanya menyatakan:

> 'Moreover, many Asian societies have their own traditions of peaceful coexistence amongst linguistic and religious groups, often dating to precolonial times. All of the major ethical and religious traditions in the region—from Confucian and Buddhist to Islamic and Hindu—have their own conceptions of the value of tolerance, and their own recipes for sustaining unity amidst diversity. These traditions continue to shape people's beliefs and practices in the region… The rhetoric of 'multiculturalism' may now be ubiquitous around theworld, but the word is being used to express quite different ideas, rooted in different traditions, both Western and non-Western'.[31]

Setali tiga uang, Hefner dalam "The Study of Religious Freedom in Indonesia", mengatakan bahwa kebijakan-kebijakan mengenai kebebasan beragama di Indonesia mengambil dasar pijakan yang non-liberal dan non-sekular.[32] Ini artinya bahwa terdapat peluang untuk membangun model-model alternatif untuk memajukan kebebasan beragama di Indonesia dengan tidak melulu berbasis liberalisme dan sekularisme. Ini yang disebut oleh Jeremy Menchik dengan "Democracy without Liberalism", yang menjadi judul bukunya. Ropi juga menemukan bahwa berbagai kebijakan atau regulasi dari pemerintah tidak selalu buruk bagi kebebasan beragama, bahkan diperlukan, terlebih untuk kasus Indonesia.[33]

Sebagaimana temuan etnografis Menchik, pengutamaan hak-hak

---

[31] Will Kymlicka dan Baogang He (eds.). *Multicultarlism in Asia*. New York: Oxford University Press, 2005: pp. 1-2. Lebih jauh tentang ini, silahkan membaca tulisan John Bowen yang membahas tentang pluralisme pada konteks Indonesia yang berjudul "Normative Pluralism in Indonesia: Regions, Religions, and Ethnicities" dalam buku tersebut.

[32] Robert W Hefner. "The Study of Religious Freedom in Indonesia". The Review of Faith & International Affairs, 11(2), 18-27, 2013.

[33] Op.Cit., Ismato Ropi. 2017.

komunal (*communal rights*) lebih dominan pada masyarakat Indonesia, yang dia golongkan sebagai bentuk toleransi komunal (*communal tolerance*).[34] Dengan meneliti konteks sejarah dan politik, Menchik menemukan bagaimana masyarakat Indonesia menciptakan nilai-nilai demokrasi yang berbasis agama, atau dalam bahasa dia, toleransi tanpa liberalisme (*tolerance without liberalism*). Hurd juga demikian, dia menemukan bahwa selama ini promosi kebebasan beragama dianggap dapat meredam konflik dan melandasi bina-damai. Tetapi, Hurd menemukan bahwa promosi kebebasan beragama justru malah memicu ketegangan sosial karena membuat perbedaan keagamaan menjadi urusan hukum.[35]

Bell dan Mo, yang melakukan survei untuk kasus masyarakat Cina dengan judul *Harmony in the World 2013: The China Model*, mempertanyakan indikator kebebasan yang digunakan Indeks Pembangunan Manusia atau *Human Development Index* (HDI) untuk mengukur tingkat kebahagiaan masyarakat (*Is freedom the mother of all values?*). Bell dan Mo menemukan bahwa justru hubungan sosial (*social interaction*) jauh lebih penting, bagi masyarakat Cina yang menganut Konfusianisme, dibanding kebebasan, di dalam membangun harmoni di masyarakat.[36] Indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB) yang diterbitkan tahun 2016 oleh Litbang Kementerian Agama juga menunjukkan bahwa aspek kerjasama berkontribusi terhadap tinggi rendahnya sikap rukun masyarakat Indonesia.[37] Misalnya, mereka

---

[34] Jeremy Menchik. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance Without Liberalism*. Cambridge University Press, 2016.

[35] Elizabeth Shakman Hurd. *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*. Princeton University Press, 2015.

[36] Meski pemerintah Cina dikenal berideologi Komunis dan otoriter. Tapi studi Bell ini mengacu pada ajaran Konfusianisme. Berikut petikannya: 'In short, the Confucian-inspired ideal of harmony is that relations between family members, citizens, countries, as well as between humans and nature are key to human flourishing, both in the sense that they matter for well-being and in the moral sense that they generate social obligations. The family matters most, then relations within society, then relations between countries, then relations between humans and nature. Those relations should all be characterized by peaceful order and respect for diversity', Lihat Daniel A. Bell dan Yingchuan Mo. *Harmony in the World 2013: The China Model: Harmony in the World 2013: The Ideal and the Reality (Appendix 1).*

[37] Indeks KUB ini bersumber dari data yang diperoleh melalui survei yang dilaksanakan pada tahun 2016 di 34 provinsi di seluruh Indonesia. Populasi survei tersebut adalah

yang menjadi anggota dan pengurus aktif organisasi baik dari tingkat desa maupun nasional, cenderung memiliki nilai indeks KUB lebih tinggi, yaitu pada angka antara 71.24 hingga 74.41. Angka ini lebih tinggi dibandingkan mereka yang tidak terlibat aktif. Rekomendasi Indeks KUB tersebut adalah bahwa pemerintah harus meningkatkan aspek kerjasama ini, karena kalau tidak maka akan menjadi titik lemah dalam memperkuat bangunan kerukunan.[38]

Pilihan konsep kerjasama ini berasal dari studi Varshney di India, yang menyatakan bahwa kerja sama merupakan salah satu pilar penopang

---

warganegara Indonesia berusia 17 tahun ke atas atau sudah menikah. Jumlah sampel yang diambil di masing-masing provinsi sebanyak 200 responden, sehingga jumlah keseluruhan sampel survei ini adalah 6.800 responden. Penentuan sampel menggunakan teknik pengambilan sampel secara acak berjenjang (*multistage random sampling*). Jumlah responden pria dan wanita ditetapkan seimbang, masing-masing 5 orang, untuk setiap desa/kelurahan. Tingkat kesalahan penarikan sampel (*margin of error*) di masing-masing provinsi pada tingkat kepercayaan sebesar 95 persen adalah ± 7 persen.

[38] Indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB) di Indonesia tahun 2016 berada pada angka 75,47. Angka indeks ini diperoleh dari hasil pengukuran 3 (tiga) indikator yaitu: Toleransi, Kesetaraan dan Kerjasama. Faktor-faktor signifikan yang memengaruhi ketiga indikator tadi antara lain adalah; pendidikan, pendapatan, partisipasi sosial, pengetahuan terhadap peraturan, rural-urban (wawasan kemajemukan). Dari ketiga indikator tersebut, Kerjasama berada skor yang terendah, yaitu 41,85. Sementara Toleransi dan Kesetaraan masing-masing memiliki skor 78,41 dan 78,24.

Indeks KUB ini menggunakan konsep ikatan kewargaan (*civic engagement*) dari Varshney (2002). Ikatan kewargaan yang bersifat sehari-hari diukur dengan menggunakan pertanyaan "Seberapa sering responden melakukan hal-hal berikut?": (1) berkunjung ke rumah penganut agama yang berbeda, (2) makan bersama dengan teman dari penganut agama lain, (3) berpartisipasi dalam kegiatan lingkungan yang melibatkan penganut agama lain, (4) membantu teman atau tetangga penganut agama lain yang terkena musibah, (5) ikut kerja bakti membersihkan rumah ibadat penganut agama lain, dan (6) terlibat dalam kegiatan ekonomi/koperasi yang melibatkan penganut agama lain. Adapun kerja sama yang bersifat asosiasional dilihat dari tingkat partisipasi warga, baik sebagai pengurus atau anggota. Pertanyaan yang diajukan kepada responden adalah: "Apakah anda pengurus, anggota aktif, anggota tidak aktif, atau bukan anggota dari organisasi/perkumpulan berikut: (1) organisasi keagamaan tingkat lokal, (2) organisasi keagamaan tingkat nasional, (3) organisasi sosial tingkat desa, (4) organisasi/perkumpulan lintas agama, (5) PKK atau kelompok arisan, dan (6) kelompok media sosial (Lih. Indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB), Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2016); dan Ihsan Ali-Fauzi. 'Agama, Kekerasan, Perdamaian: Dari Riset Kekerasan ke Riset Bina-Damai', dalam Workshop *Peningkatan Budaya Damai di Kalangan Pemuka Lintas Agama*, yang diselenggarakan Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan DIklat Kementerian Agama, Bogor, 11-13 Agustus 2015).

ikatan kewargaan (*civic engagement*). Varshney membagi kerjasama pada dua aspek; keseharian (*quotidian*) dan partisipasi dalam perkumpulan (*associational*). Berdasarkan hasil studinya di 50 kota di India, Varshney menemukan bahwa kota-kota dengan ikatan kewargaan yang relatif kuat, terutama ikatan kewargaan yang berbentuk asosiasional, cenderung memiliki tingkat kedamaian Hindu-Muslim yang lebih tinggi dibandingkan kota-kota dengan tingkat ikatan kewargaan yang rendah.[39] Konsep ikatan kewargaan yang dikembangkan Varshney menyerupai konsep modal sosial yang dikembangkan Putnam, yaitu norma, kepercayaan atau *trust* dan jejaring atau *networking*, yang bersifat *bridging* atau menjembatani.[40]

Pentingnya agama sebagai nilai dominan dalam ranah publik ini terlihat dari keberadaan Kementerian Agama yang menurut sejarah sudah lahir sejak zaman kolonial. Menurut Hefner, dengan mengambil contoh keberadaan Kementerian Agama di Indonesia dimana individu-individu organisasi massa Islam seperti NU dan Muhammadiyah mendominasi jabatan-jabatan struktural, memperlihatkan bahwa agama tidak dapat dipisahkan dari negara. Jadi saran Hefner, pengelolaan kebebasan beragama tidak selalu berdasarkan konsep liberal-sekular. Alasannya, karena Indonesia ingin mempromosikan identitas dan kepentingan kelompok, dan kesepakatan-kesepakatan sosial untuk mengakomodasi keduanya. Jadi bagi dia, tidak masalah jika realisasi kebebasan beragama di Indonesia berbeda.[41] Amerika Serikat sendiri yang nasionalisme sekuler berbeda dengan misalnya, di Belanda yang menganut nasionalisme religius. Jadi terdapat berbagai cara untuk mencapai keseimbangan antara, meminjam istilah Hefner, "hak beragama individu dan hak beragama kelompok di

---

[39] Varshney, A. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, London: Yale University Press, 2012.

[40] Robert W Hefner. 'Negara Mengelola Keragaman: Kajian mengenai Kebebasan Beragama di Indonesia', dalam Zainal Abidin Bagir (ed.) *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi*. Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014.

[41] Robert D. Putnam. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

tingkat praktis dan normatif ketimbang berbicara mengenai kebebasan beragama semata".[42]

Jika pendekatan budaya dominan sebagaimana diperkenalkan oleh Bruner ini digunakan, maka adalah kewajiban pemerintah untuk membuat kebijakan yang berdasarkan pada penghormatan terhadap nilai-nilai dominan setempat. Teori dominan ini sejalan dengan apa yang disebut dengan *doxa*, meminjam istilah Bordieu, yaitu kepercayaan dan nilai-nilai tak sadar, yang berakar atau mendasar, dan dipelajari (*learned*). *Doxa* dianggap universal dan cenderung mendukung pengaturan sosial pada ranah (*field*) tertentu dan mengistimewakan pihak yang dominan. Posisi dominan tersebut terbukti dengan sendirinya (*self-evident*) dan lebih disukai secara universal (*universally favorable*). Dengan demikian, pemahaman dan persepsi yang membentuk *habitus* (perilaku agen yang subyektif) cenderung mereproduksi struktur utama (baca: dominan) dari ranah tersebut.

Kontribusi Bordieu, terutama dalam diskusi antara agen versus struktur yang telah menjadi debat klasik, membantu kita untuk memahami bahwa hubungan antara agen dan struktur itu lebih dinamis, saling memengaruhi dalam menciptakan tindakan sosial.[43] Tanpa adanya dukungan dari agen, maka segala aturan yang ada dalam struktur tidak akan fungsional. Dan ketika struktur lebih dominan, maka yang tercipta adalah kesadaran palsu. Yang kita harapkan adalah terbangunnya keseimbangan antara agen dan struktur, yang kemudian memberi ruang bagi terjalinnya sebuah hubungan sosial antar kelompok masyarakat yang berangkat dari kesadaran sendiri (*agency*).

---

[42] Lihat Robert W Hefner dalam "Negara Mengelola Keragaman: Kajian mengenai Kebebasan Beragama di Indonesia", dalam Zainal Abidin Bagir (ed.) *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi.* Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014.

[43] Lihat Pierre Bordieu. 1993. *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. Cambridge: Polity Press.

4. Konstektualisasi Pluralisme Agama

Sebenarnya, pluralisme agama telah menjadi dasar dari kebijakan pemerintah dalam mengelola keragaman agama sejak Indonesia merdeka. Hal itu bisa dilihat dari pengesahan UUD 1945 pada 18 Agustus 1945 oleh PPKI dengan mengubah istilah Mukadimah, dari Bahasa Arab, menjadi Pembukaan UUD, dan butir pertama yang berisi kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluknya, diganti menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa, yang dikenal dengan Piagam Jakarta. Bagi penulis, upaya PPKI ini adalah bentuk penerapan konsep pluralisme agama yang awal dimana konstitusi kita tidak mengatasnamakan agama tertentu, tapi melingkupi semua agama. Hanya saja, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Piagam Jakarta dinyatakan Menjiwai UUD 1945 dan adalah suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi. DPR pada saat itu menerima hal ini dengan Aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959. Artinya apa? Meskipun konstitusi kita memberikan ruang yang sama bagi semua agama, Piagam Jakarta yang berlandaskan kepada nilai-nilai Islam dan dipeluk mayoritas masyarakat Indonesia, menjadi nilai-nilai dominan bagi penyusunan konstitusi kita.

Dalam konteks kekinian, pluralisme sering dipadankan dengan konsep teologi inklusivisme, untuk membedakannya dengan sikap keberagamaan yang eksklusif, yang memandang bahwa agamanyalah yang benar dan agama lain adalah sesat. Sebaliknya, penganut agama yang pluralis berpandangan bahwa semua agama benar, sehingga tidak sepantasnya bersikap eksklusif dengan klaim kebenarannya. Tidak bisa dipungkiri bahwa sikap eksklusif ini seringkali muncul manakala seseorang atau sekelompok orang merasa terancam oleh kekuatan eksternal. Boleh juga, sikap eksklusif lahir akibat perasaan superior atau dominan atas kelompok lain yang dianggapnya subordinat. Yang terakhir ini lazim ditemukan pada masyarakat mayoritas homogen dari segi agama. Selama rezim Orde Baru berkuasa, klaim-klaim kebenaran dari umat beragama tertentu apakah itu dari kelompok mayoritas, apalagi yang minoritas, sebisa mungkin diredam. Bahkan kalau perlu dengan menggunakan kekuatan militer.

Konsep toleransi beragama yang berdasarkan pada pluralisme agama, seperti yang pernah digulirkan oleh Nurcholish Madjid, kembali digagas dan dibicarakan oleh berbagai kalangan.[44] Pluralisme agama dianggap dapat mengatasi kekurangan dari konsep kerukunan beragama di masa lalu. Hanya saja, secara teologis, gagasan pluralisme agama ini kurang mendapatkan tempat di kalangan umat Islam, termasuk Sekularisme dan Liberalisme (yang disingkat Sipilis) seiring dengan dikeluarkannya Fatwa MUI yang mengharamkan ketiganya.[45] Meskipun ketiga isme tersebut berlainan satu dengan yang lainnya. Dan tidak bisa begitu saja dapat digabungkan karena, menurut Bagir, kita akan salah memahaminya. Bagir sendiri memperkenalkan istilah pluralisme kewargaan, yaitu hadirnya beragam agama (*religious plurality*) di ruang publik yang memiliki hak

---

[44] Bukan hanya Pluralisme Agama, Noercholish Madjid juga mengadvokasi gagasan Sekularisme dan Liberalisme sepanjang kehidupan intelektualnya (Lihat Budhy Munawar-Rachman (ed.). *Ensiklopedi Noercholish Madjid*. Jakarta: Mizan dan Paramadina, 2006; dan Charles Kurzman dalam *Liberal Islam: A Sourcebook*. New York: Oxford University Press, 1998).

[45] Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 7/Munas VII/MUI/11/2005 Tentang Pluralisme, Liberalisme, dan Sekulerisme Agama. Dalam fatwa ini, yang dimaksud dengan, 1) Pluralisme agama adalah suatu paham yang mengajarkan bahwa semua agama adalah sama dan karenanya kebenaran setiap agama adalah relatif, oleh sebab itu, setiap pemeluk agama tidak boleh mengklaim bahwa hanya agamanya saja yang benar sedangkan agama yang lain salah. Pluralisme agama juga mengajarkan bahwa semua pemeluk agama akan masuk dan hidup berdampingan di surga. Pluralitas agama adalah sebuah kenyataan bahwa di negara atau daerah tertentu terdapat berbagai pemeluk agama yang hidup secara berdampingan, 2) Liberalisme agama adalah memahami nash-nash agama (al-Qur'an dan Sunnah) dengan menggunakan akal pikiran yang bebas, dan hanya menerima doktrin-doktrin agama yang sesuaid engan akal pikiran semata, 3) Sekulerisme agama adalah memishkan urusan dunia dari agama, agama hanya digunakan untuk mengatur hubungan pribadi dengan Tuhan, sedangkan hubungan sesama manusia diatur hanya dengan berdasarkan kesepakatan sosial. Kedua : Ketentuan Hukum, 1) Pluralisme, Sekulerisme, dan Liberalisme agama sebagaimana dimaksud pada bagian pertama adalah paham yang bertentangan dengan ajaran agama Islam, 2) Umat Islam haram mengikuti paham Pluralisme, Sekulerisme dan Liberalisme agama, 3) Dalam masalah aqidahdan ibadah, umat Islam wajib bersikap eksklusif, dalam arti haram mencampuradukkan aqidah dan ibadah umat Islam dengan aqidah dan ibadah pemeluk agama lain, 4) Bagi masyarakat Muslim yang tinggal bersama pemeluk agama lain lain (pluralitas agama), dalam masalah sosial yang tidak berkaitan dengan aqidah dan ibadah, umat Islam bersikap inklusif, dalam arti tetap melakukan pergaulan sosial dengan agama lain sepanjang tidak saling merugikan.

yang setara dalam 'tata kelola sosial-politik'.[46] Tapi konsepsi Bagir ini juga masih belum memuaskan semua pihak. Beberapa pihak kemudian mencoba menggunakan istilah lain agar pluralisme agama dapat diterima secara luas.[47] Misalnya K.H. Hasyim Muzadi, dalam Bagir, mengusulkan pluralisme sosiologis, atau pluralisme agama yang sesuai dengan bangunan sosial masyarakat Indonesia.[48] Artinya, beragama secara ekslusif (misalnya, tetap menjadi Muslim yang taat, tidak mencampurkan dengan teologi agama lain) tapi dapat pula menjadi pluralis dalam waktu yang bersamaan dengan menganggap umat beragama lain memiliki hak setara dalam status kewarganegaraan.

Sejatinya, dengan memperhatikan pokok-pokok tentang keragaman budaya (*cultural plurality*) dan dihubungkan dengan kondisi negara Indonesia saat ini, kiranya menjadi jelas bahwa konsep itu perlu dikembangkan di Indonesia (Baca: kontekstualisasi). Dukungan terhadap keragaman budaya akan lebih memaknai keragaman agama di Indonesia, yang diyakini akan memperkaya konsep pelindungan umat beragama. Gagasan pluralisme agama menghargai dan menghormati hak-hak sipil, termasuk hak-hak kelompok minoritas, tetap memperhatikan hubungan antara posisi negara Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila. Artinya, ketika konsep ini diterapkan di Indonesia, harus disesuaikan dengan konsep negara dan karakteristik masyarakat Indonesia yang menjadikan Sila Pertama Pancasila yaitu "Ketuhanan Yang Maha Esa" sebagai sumber inspirasi dalam penyusunan peraturan tentang kerukunan antar umat beragama.[49]

---

[46] Zainal Abidin Bagir (ed.). *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia.* Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2011. Lihat juga Budhy Munawar-Rachman (ed.) (2010), *Membela Kebebasan Beragama: Percakapan tentang Sekularisme, Liberalisme, dan Pluralisme* (Jakarta: Lembaga Studi Agama dan Filsafat [LSAF] dan Yayasan Wakaf Paramadina).

[47] Ibid., Zainal Abidin Bagir, 2011.

[48] Ibid., Zainal Abidin Bagir, 2011.

[49] Dr.H. Saleh Partaonan Daulay M.Ag, M.Hum, MA, dalam Seminar Nasional "Pelindungan Pemerintah Terhadap Pemeluk Agama". Dalam rangka menyambut Hari Amal Bhakti Kementerian Agama RI ke 69, 18 Desember 2014, Kementerian Agama RI, Jl.M.H. Thamrin, No. 6, Jakarta.

Sebagai negara yang memiliki falsafah Pancasila dan UUD 1945, negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk Indonesia untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu sebagaimana termuat dalam pasal 29 (2) UUD 1945. Jaminan kemerdekaan beragama dalam konstitusi Indonesia ini dianggap sangat maju pada zamannya. Bahkan sudah ada sebelum kelahiran Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia (*Declaration of Human Rights*). Dalam deklarasi HAM pasal 18 dikatakan bahwa: 'Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsafan batin dan agama; dalam hak ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menyatakan agama dan kepercayaannya dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menepatinya, baik sendiri maupun bersama sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum maupun yang tersendiri'.

Namun demikian, pelaksanaan HAM tidak berlaku mutlak dan tanpa mengenal batas. Dalam proses pembentukan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, pemberian kebebasan beragama didasarkan atas konstitusi negara Indonesia, yaitu Pancasila dan UUD 1945 yang menempatkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai Sila atau dasar yang pertama dan utama.[50] Artinya, negara memberikan kebebasan untuk memilih agama apa saja, selama agama yang dipeluk itu berpegang pada prinsip Tuhan Yang Esa.

Sementara ini, terdapat enam agama yang dipeluk oleh mayoritas masyarakat Indonesia dan sudah memperoleh pelayanan dari pemerintah. Terkait mereka yang tidak ingin memeluk agama tertentu dan tetap bertahan dengan keyakinannya itu, maka praktik yang selama ini ada adalah negara dapat memberikan kebebasan untuk itu selama kebebasan itu tidak digunakan untuk menyebarkan kebencian terhadap suatu agama yang dipeluk mayoritas penduduk di Indonesia, atau menyebarkan faham untuk tidak beragama (ateisme) kepada orang lain di ruang publik. Yang menjadi persoalan adalah apakah ketika mereka memilih untuk tidak beragama (atau tidak berafiliasi dengan enam agama yang dipeluk

[50] Ibid., Dr.H. Saleh Partaonan Daulay, 2014.

mayoritas masyarakat Indonesia) tetap memperoleh jaminan pelayanan hak-hak sipil dari negara seperti akte pernikahan dan akte kelahiran untuk anak-anak mereka, atau memiliki hak untuk menjadi PNS (ASN) atau TNI dan POLRI? Sumbangan dari para peneliti tentang solusi dari persoalan ini sangat diharapkan untuk memberikan masukan bagi pemerintah.

Nilai-nilai yang menempatkan posisi sentral agama dalam negara ini menjadi dasar dari kehadiran UU No 1/PNPS/1965. Sejak dahulu upaya untuk tidak memisahkan urusan negara dengan agama dilakukan. Tapi kerap kurang berhasil. Dan menurut Hurd, upaya tersebut selalu berimplikasi hukum.[51]

> "Bagaimanapun, Negara Hukum kita berdasarkan Pancasila, yang bukan Negara Agama, berdasarkan –"Einheit" antara Negara dan Agama dan yang tidak menganut "separation" dalam batas-batas yang tajam dan strict, seperti dianut oleh Negara-negara Barat dan Negara-negara Sosialis yang bahkan mengikut-sertakan sanctie pidana pada azas "separation" tersebut,…".[52]

Tidak adanya pemisahan antara agama dan negara dalam urusan pemerintahan di Indonesia ini yang kemudian membedakan prinsip kebebasan beragama di Indonesia dengan negara-negara lainnya. 'Dalam bangsa kita, agama dan negara bisa dibedakan, namun tak bisa dipisahkan. Agama dan negara seperti dua sisi pada keping mata uang. Bisa dibedakan, namun tak bisa dipisahkan', demikian kata Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin di hadapan 514 pengasuh pesantren peserta Halakah Pimpinan Pondok Pesantren se-Provinsi Jambi. Menurutnya lagi, meski mayoritas

---

[51] Elizabeth Shakman Hurd, *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion.* Princeton University Press, 2015: Hal. 92.

[52] Oemar Seno Adji adalah Guru Besar Fakultas Hukum UI sejak 1959, dan menjabat Dekan Fakultas Hukum UI (1966-1968). Pada 1966 =-1974, dia menjabat Menteri Kehakiman RI (1966-1974) dan Ketua Mahkamah Agung RI (1974-1982). Setelah itu, dia kembali ke dunia akademis memimpin Universitas Krisnadwipayana sebagai rektor (1981-1984). Bukunya berjudul *Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Sekarang dan di masa jang akan Datang.* Jakarta: Pantjuran Tujuh,1983: Hal. 50.

penduduknya beragama Islam, para pendiri bangsa tidak memilih Islam sebagai agama negara layaknya Arab Saudi dan Iran. Namun demikian, Indonesia juga bukan negara sekular layaknya Amerika Serikat. Indonesia adalah negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[53]

Kenyataannya memang, terdapat beberapa praktik menyimpang dari pelaksanaan UU No 1/PNPS/1965 dengan melihat banyaknya kasus-kasus intoleransi terhadap kelompok minoritas Islam. Atas dasar itu, beberapa penggiat HAM mengajukan pengujian UU (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Tapi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 tentang Penolakan Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama membuktikan bahwa UU tersebut masih dibutuhkan untuk membatasi kebebasan beragama jika dianggap telah menimbulkan keresahan bagi penganut agama yang mayoritas dipeluk atau arus utama (*mainstream religions*). Ini yang disebut dengan kontekstualisasi pluralisme agama. Yaitu kebebasan beragama yang menghormati nilai-nilai agama masyarakat. Bentuk kesadaran yang seperti ini disebut juga sebagai pengutamaan hak-hak komunal (*communal rights*) dibanding hak-hak individu (*individual rights*).[54] Pengutamaan terhadap hak-hak komunal ini digolongkan sebagai, meminjam istilah Menchik, bentuk toleransi komunal (*communal tolerance*).[55]

Bahkan, Hurd menemukan bahwa justru dengan memperjuangkan hak-hak kelompok minoritas, menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial di masyarakat. Contoh kasus di Turki, dimana Hurd membedakan antara *lived religion* sebagai lawan dari *governed* atau *official religion*. Pemerintah Turki menempatkan kelompok status agama minoritas dengan hanya memasukkan Yahudi, Armenia dan Greeks. Sementara kelompok masyarakat asli Turki seperti Kurdi, Laz dan Circessian tidak diberikan hak-haknya. Ketika mereka memperjuangkan hak-haknya maka akan

---

[53] https://www.kemenag.go.id, akses tanggal 12 Maret 2017.

[54] Jeremy Menchik. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance Without Liberalism*. Cambridge University Press, 2016.

[55] Ibid., Jeremy Menchik, 2016.

berhadapan dengan hukum. Hurd berkesimpulan bahwa pelaksanaan kebebasan beragama di setiap negara tidak ada yang tunggal tapi beragam.[56]

Untuk kasus Indonesia, formula pengelolaan kebebasan beragama dapat mengambil inspirasi pada partikularitas budaya masyarakatnya.[57] Dalam antropologi sosial, kebudayaan adalah hasil cipta, karsa dan rasa yang diturunkan dari satu generasi ke generasi pelanjut melalui proses pembelajaran baik dalam lingkungan keluarga di rumah maupun di masyarakat. Oleh karena itu, kebudayaan bersifat khas dan unik (idiografik). Masyarakat yang masih menjunjung tinggi kebudayaan, hak-hak komunal masih kental, sikap guyub atau solidaritas mekanik dalam istilah Emile Durkheim, masyarakat Indonesia kerap menjadi acuan dalam berperilaku. Begitupun budaya *tepo slero*, yaitu bersikap tenggang rasa terhadap orang lain, sebuah falsafah hidup orang Jawa tapi sudah menjadi nilai hidup dominan dan universal masyarakat Indonesia. Sikap ini menjadikan seseorang tahu diri dan tahu menempatkan diri dalam lingkungan dimana dia tinggal, dan ketika dia berpindah ke tempat yang baru. Dalam praktiknya, setiap orang bebas mengekspresikan agama dan keyakinannya selama dia menghormati agama dan sistem keyakinan pemeluk agama yang dominan dipeluk di masyarakat dia tinggal. Singkatnya, kebebasan beragama yang dimaksud adalah yang memiliki semangat persaudaraan sejati, asas kekeluargaan dan demi kesejahteraan dan perdamaian, dengan mengedepankan integrasi sosial dan kepentingan khalayak banyak.[58]

Terkait dengan model toleransi yang mengutamakan integrasi sosial ini, H.M. Atho Mudzhar dalam sebuah prolognya untuk sebuah buku hasil penelitian Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, menyimpulkan adanya enam keadaan sebagai indikator kerukunan umat beragama, yaitu: 1) Saling menerima keberadaan umat beragam lain, 2) Kemauan saling mengerti kebutuhan umat beragam lain, 3) Saling percaya dan tidak saling mencurigai antar sesama umat

---

[56] Elizabeth Shakman Hurd, *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion.* Princeton University Press, 2015: Hal. 92.

[57] Op.Cit., Robert W Hefner, 2014.

[58] Diambil dari BAB V Naskah Kademik RUU PUB (Tidak dipublikasikan).

beragama, 4) Ada kemauan tumbuh dan berkembang bersama, 5) Rela berkorban untuk kebaikan bersama, dan 6) Mau mengedepankan nilai-nilai ajaran universal agama. Enam indikator ini, menurut H.M. Atho Mudzhar, adalah syarat untuk mencapai sebuah ekuilibrium baru bagi masyarakat Indonesia.[59]

5. Apa yang mesti dilakukan?

Bagian ini menanggapi beberapa wacana yang mempersoalkan bahwa peraturan terkait kerukunan umat beragama cenderung membatasi kebebasan beragama termasuk ekspresi sistem keyakinan umat beragama. Kapan negara harus memberikan jaminan kebebasan, dan perlindungan dari diskriminasi pihak manapun, dan kapan negara harus membatasinya demi kepentingan keamanan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, nilai-nilai agama, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain sepanjang dalam kerangka masyarakat demokratis dan demi kepentingan kesejahteraan sosial?

Pembatasan tersebut dinyatakan dan mengacu sepenuhnya pada pasal-pasal dalam UUD 1945 Pasal 28J ayat 2: "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil, sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Artinya, kebebasan beragama itu dapat dibatasi dengan alasan kepentingan dan hajat orang banyak atau publik seperti: 1) Keamanan publik (*public safety*); 2) Keteraturan publik (*public order*); 3) Kesehatan publik (*public helath*); 4) Moralitas publik (*public morals*); dan 5) Hak dan kebebasan orang lain (*right and freedom of others*).

Menurut PUSAD Paramadina, pemberlakuan UU No 1/PNPS/1965

---

[59] Nuhrison M. Nuh (ed.). *Dimensi-Dimensi Kehidupan Beragama: Studi tentang Paham/ Aliran Keagamaan, Dakwah dan Kerukunan*. Jakarta: Kementerian Agama RI, Badan Litbang dan Litbang, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2011.

tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama sering dianggap sebagai salah satu wujud pembatasan tersebut.[60] Kasus serangan atas pengikut Tajul Muluk, tokoh Syiah di Desa Karanggayam, Kecamatan Omben, Sampang, Madura, pada Ahad, 26 Agustus 2012, dan kasus-kasus kekerasan terhadap kelompok minoritas lainnya seperti pelarangan tempat ibadah HKBP Filadelfia, penyerangan terhadap warga Ahmadiyah, penolakan pendirian masjid Al-Ikhwan Jl. Bajawa, Kupang, NTT, pembakaran masjid di Tolikara, Papua, dan pembakaran gereja di Aceh Singkil adalah contoh kekerasan agama yang dilakukan oleh kelompok mayoritas dengan dalih untuk mempertahankan nilai-nilai dominan atau hak-hak komunal mereka dari "gangguan" kelompok minoritas. Artinya, dengan dalih melindungi keyakinan dan amalan kelompok arus utama (*mainstream*), seseorang atau kelompok masyarakat dapat menjadi sasaran main hakim sendiri atau dikenakan delik penodaan agama.

Setelah masa Orde Baru berakhir pada akhir 1990-an, ketika pemerintah membuka kran politik dalam kehidupan keagamaan, sentimen-sentimen keagamaan, atau 'identitas keagamaan' meminjam istilah Bagir, membuncah dan terkadang menjadi pemicu (*trigger*) konflik yang eskalatif di berbagai daerah.[61] Konflik komunal antara kelompok Muslim dan Kristen di Ambon dan Poso adalah contoh negatif betapa identitas keagamaan dan klaim kebenaran bisa menjadi senjata yang mematikan jika tidak dikelola dengan baik. Meskipun faktor-faktor lain seperti ketidakadilan ekonomi dan penegakan hukum yang tumpul terkadang menjadi latar belakang

---

[60] Lihat Laporan Penelitian: Mengukur Kebebasan Beragama di Jawa Barat 2014: Catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Wakaf Paramadina, Bagian dari Program Respect and Dialogue Project (READY) di Jawa Barat, European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), Jakarta, 2014.

[61] Zainal Abidin Bagir mengklaim bahwa sejak tahun 1998 dan 15 tahun setelahnya, sentimen-sentimen identitas keagamaan ini semakin meningkat yaitu ditandai dengan aspirasi di berbagai daerah untuk memunculkan kembali wacana Syariatisasi dalam konstitusi. Beberapa kota dan kabupaten malah memberlakukan Perda yang bernuansa Syariat Islam. (Lihat Zainal Abidin Bagir, 'Memetakan Masalah dan Advokasi untuk Keragaman Agama', dalam Zainal Abidin Bagir (ed.) *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi*. Program Studi Agama dan Lintas Budaya (*Center for Religious and Cross-cultural Studies*) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2014).

konflik, identitas keagamaan pada akhirnya menjadi alat legitimasi dari konflik yang berkepanjangan.

Dalam beberapa kasus di lapangan, negara menjadikan pengaduan dari masyarakat atau lembaga keagamaan tersebut sebagai dasar untuk menghukum seseorang. Sementara individu menggunakannya untuk mengatasi konflik internal dalam komunitasnya; kelompok ekstrimis menggunakannya untuk melakukan kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas keagamaan; sementara lembaga keagamaan menggunakannya untuk melakukan tafsir doktrin agama atas nama negara dan melabeli kelompok minoritas sebagai sempalan atau sesat. Amnesty Internasional tahun 2013 mencatat bahwa terdapat 106 orang dieksekusi di bawah UU penodaan agama. Kriminalisasi atas dasar UU tersebut telah dianggap mencederai kebebasan beragama dan berekspresi di Indonesia. Untuk kasus yang menimpa Tajul Muluk, pemimpin Syiah di Sampang Madura,[62] misalnya, pemerintah dianggap kurang sigap menghadapi ketegangan yang sudah muncul sejak lama. Ke depan, pemerintah diharapkan lebih siap untuk mencegah eskalasi dalam kasus serupa di daerah lain agar kekerasan yang berujung maut bisa terhindarkan.

Pada kasus yang lain, penulis tidak mencoba untuk masuk ke wilayah politik Pilkada DKI Jakarta tahun 2017. Tapi menarik untuk menelaah secara faktual kasus penodaan agama yang menimpa Basuki Cahya Purnama atau Ahok, Gubernur DKI Jakarta saat itu, jika dikaitkan dengan implementasi UU No 1/PNPS/1965. Ahok dilaporkan oleh sebuah ormas Islam seperti Pemuda Muhammadiyah dan Front Pembela Islam (FPI) ke Polisi akibat pidato yang disampaikan Ahok ketika berkunjung ke Kepulauan Seribu pada tanggal 27 September 2016. Pidato Ahok saat melakukan kunjungan kerja di Pulau Pramuka, Kepulauan Seribu, yang lalu itu kemudian dianggap telah menista agama Islam melalui pernyataannya tentang Surat Al-Maidah 51 dalam Al-Qur'an. Setelah itu, Bareskim Polri mengumumkan status Ahok sebagai tersangka pada tanggal 16 Nopember 2016.

[62] Ibid., Zainal Abidin Bagir, 2014.

Kasus di atas adalah contoh kasus bahwa atas nama nilai-nilai dominan, sebuah lembaga atau ormas keagamaan Islam yang merupakan penganut agama terbesar di Indonesia, menggunakan UU No 1/PNPS/1965 untuk menuntut seseorang atau kelompok orang atas tuduhan penodaan agama. Dengan kasus yang menimpa Ahok ini, umat Islam yang menyetujui keberadaan fatwa MUI menganggap pernyataan Ahok telah menimbulkan kebencian kelompok mayoritas Islam, maka menurut mereka UU No.1/PNPS/1965 masih diperlukan. Saya berpendapat sekiranya ada penyempurnaan pada UU tersebut, maka yang perlu dilakukan adalah meningkatkan legalitas UU tersebut termasuk pendefinisian konsep tentang pada aspek apa seseorang itu dapat dikenakan pasal penodaan agama dan mana yang tidak, serta ketelitian dalam pemberian sanksi pidana.

Hal yang demikian penting karena masyarakat terkesan tidak bisa memberikan batasan mana yang digolongkan penyimpangan keyakinan (*apostasy*), mana penodaan agama (*blasphemy*), mana *orthodoxy* dan mana perbedaan penafsiran teks-teks keagamaan (*heterodoxy*), serta mana perbedaan praktik-praktik keagamaan (*heresy*). Dalam praktiknya selama ini, masyarakat kita seringkali mencampuradukkan konsep-konsep di atas sebagai satu hal yang sama. Yang terjadi kemudian, tindakan-tindakan intoleransi atau kekerasan bernuansa agama terhadap seseorang atau sekelompok orang atas tuduhan penodaan agama baik internal maupun eksternal umat beragama tidak terhindarkan.

6. Jalan Tengah (*Middle Way*)

Bagaimana menemukan solusi jalan tengah antara kebebasan beragama dengan kerukunan? Di Indonesia walaupun ada kebebasan dalam menjalankan agama tetapi bagi warganegara yang melaksanakan ajaran agama tersebut diharapkan untuk tidak berbuat hal-hal yang melanggar norma-norma agama yang dianut mayoritas masyarakat Indonesia, norma kesusilaan dan perbuatan kriminal. Artinya, pelaksanaan ajaran agama adalah masalah privat dan itu dilindungi oleh UU yaitu pasal 22 ayat 1 dan

2 UU Nomor 39 Tahun 1999. Tapi ketika ajaran agama itu dieskpresikan di ruang publik maka harus menaati peraturan yang mengutamakan ketertiban sosial. Setiap pemeluk agama meyakini bahwa agama yang dianutnya adalah yang paling benar. Keyakinan bahwa agamanya yang paling benar, menimbulkan prasangka *(prejudice)* bahwa di luar agama yang dipeluknya dianggap sesat.

Bagaimana dengan hubungan intern umat beragama? Walaupun setiap agama memiliki teks atau kitab suci yang sama, penafsiran dan pemahaman terhadap kitab sucinya pun bisa berbeda. Mengapa? Karena masing-masing individu memiliki latar belakang sosial budaya yang berbeda dan memengaruhi konstruksi sosial mereka terhadap segala sesuatu, termasuk dalam penafsiran teks-teks keagamaan. Sikap saling menyesatkan antara satu dengan yang lainnya adalah akibat langsung dari perbedaan tersebut. Keberadaan berbagai kelompok dalam satu agama telah memungkinkan terjadinya konflik intern dan juga antar umat agama. Dalam hal ini, pemerintah harus mengambil sikap apakah negara harus campur tangan dalam menentukan sebuah Majelis Agama yang diberikan otoritas dalam mengeluarkan fatwa tentang kasus-kasus agama tertentu (seperti MUI dalam Islam), atau forum-forum kerukunan (seperti FKUB) jika kaitannya dengan agama yang lain? Atau pertanyaannya bisa diperluas; apakah masyarakat memerlukan fatwa untuk memperoleh kepastian hukum atas masalah agama tertentu? Ataukah negara memberikan otonomi seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memilih dan mengikuti tokoh agama atau lembaga agama otoritatif tertentu yang sesuai dengan kepentingannya masing-masing?

Untuk menjawab pertanyaan ini, pemerintah harus mengacu kepada kajian-kajian empiris dan contoh-contoh terbaik (*best practices*) yang ada sebelum mengambil sebuah kebijakan (*research-based policymaking*). Indeks KUB tahun 2016 telah menyediakan data untuk itu, misalnya, tentang kepercayaan umat beragama terhadap "Tokoh Agama", sebagian besar atau sebesar 68.65, masyarakat masih percaya pada tokoh agama mereka. Sementara itu, dibalik keberatan beberapa pihak terhadap

keberadaan peraturan pemerintah seperti UU PNPS 1965, SKB Tahun 1979, PBM Tahun 2006 dan peraturan lainnya, indeks KUB menunjukkan bahwa masyarakat yang mengetahui peraturan tersebut cenderung memiliki nilai indeks KUB lebih tinggi (Untuk UU PNPS 1965 sebesar 69.38% dibanding yang tidak tahu 67.51, untuk SKB Tahun 1979 sebesar 70.42 dibanding yang tidak tahu sebesar 67.51, untuk PBM Tahun 2006 sebesar 70.79 dibanding yang tidak tahu sebesar 67.33). Begitupun pengetahuan masyarakat atas keberadaan FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) yang ada di setiap propinsi memiliki nilai indeks KUB lebih tinggi sebesar 71.84, dibandingkan mereka yang tidak tahu, sebesar 66.94.

Dengan titik fokus pada perlindungan dan kebebasan bagi kelompok minoritas keagamaan ini, pemerintah mencoba menawarkan sebuah terobosan baru yang senafas dengan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil (ICCPR), yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia tahun 2005. Dalam Kovenan itu dinyatakan bahwa tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga mengurangi kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agamanya atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya (Pasal 18 ayat 2). Intinya, pemerintah bertujuan untuk menghilangkan diskriminasi bagi setiap warganegara apapun agama dan keyakinannya. Namun demikian, dalam Pasal 18 ayat 3 ICCPR dinyatakan bahwa dalam mengekspresikan keyakinan agama yang berbeda-beda itu, termasuk hak beribadah, menyebarkan dan mendirikan tempat ibadah, negara dapat membatasinya dengan alasan-alasan tertentu. Seperti yang disampaikan sebelumnya, yaitu untuk menjaga keteraturan sosial.

Intinya, pemerintah mutlak memperhatikan asas bahwa setiap orang memiliki hak, baik sendiri maupun bersama-sama, untuk menentukan pilihan-pilihan mandiri (otonom) sesuai dengan pikiran, sikap, dan hati nuraninya. Asas ini bermakna bahwa kebebasan seseorang dalam wilayah pribadi *(forum internum)* harus dijamin oleh negara dan dilindungi dari intervensi pihak manapun. Sedangkan ekspresi kebebasan tersebut dalam wilayah publik *(forum eksternum)* harus dijamin oleh negara dan dilindungi dari intervensi pihak manapun. Namun ini dapat dibatasi oleh negara atas

nama kepentingan keamanan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, nilai-nilai agama, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain.

Kemajemukan merupakan realitas alamiah dan sosial bangsa Indonesia. Fakta sosial ini adalah identitas alamiah. Tapi pengaturan kehidupan beragama/ berkeyakinan diperlukan untuk mewujudkan dan menjaga harmoni dan toleransi dalam bingkai keanekaragaman tersebut. Meskipun demikian, model toleransi semacam ini tetap harus memberikan ruang bagi keterlibatan kewargaan *(civic engagement)* bagi seluruh unsur keanekaragaman tersebut.

7. Kesimpulan

Sebagaimana dinyatakan di awal bahwa tulisan ini diharapkan menjadi pemantik untuk merancang sebuah penelitian lanjutan yang lebih serius tentang pentingnya menjadikan agama sebagai sumber nilai dalam pengelolaan keragaman. Dengan pendekatan antropologi, penulis berpendapat bahwa agama telah menjadi sumber nilai-nilai dominan dan telah menjadi bagian utama dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Struktur dominan ini terbentuk secara sosial (*socially constructed*). Artinya, suatu aturan adalah merupakan suatu proses sosial yang terbentuk di masyarakat untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan dan menjamin ketertiban dalam masyarakat. Akibat dari itu maka timbul beraneka macam sistem aturan yang berbeda antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya, atau antara satu negara dengan negara lainnya.

Mengapa? Karena tiap masyarakat mempunyai kebutuhan yang berbeda dan setiap negara mempunyai persoalan yang berbeda pula yang timbul dari kebutuhan-kebutuhan sosial di negara itu. Dengan demikian, peraturan atau kebijakan terkait pengaturan kebebasan beragama di Indonesia, misalnya, harus berdasarkan pada kebutuhan-kebutuhan dan realitas sosial yang ada di Indonesia. Sekali lagi, dalam pendekatan antropologi, sebagaimana yang digunakan dalam tulisan ini, peraturan merupakan fakta atau petunjuk yang mencerminkan kehidupan masyarakat. Sumber-sumber hukum berasal dari masyarakat yang mewujud dalam sistem kosmologi,

sistem kepercayaan dan agama, kebiasaan-kebiasaan, perbuatan-perbuatan dan adat istiadat. Dari kenyataan etnografis ini, faktor masyarakat menjadi sangat penting untuk mengetahui efektifitas sebuah hukum.

Gagasan pluralisme agama yang menghargai dan menghormati hak-hak sipil, termasuk hak-hak kelompok minoritas, ketika konsep ini diterapkan di Indonesia, harus disesuaikan dengan konsep negara dan karakteristik masyarakat Indonesia yang menjadikan Sila Pertama Pancasila yaitu "Ketuhanan Yang Maha Esa", sebagai nilai-nilai dominan yang dianut mayoritas masyarakat Indonesia. Artinya, ketika sebuah ideologi diberlakukan di Indonesia seyogyanya memperhatikan norma-norma dalam masyarakat dan posisi negara Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila.[63]

Kerukunan umat beragama dapat terwujud manakala kebebasan beragama kelompok masyarakat tertentu berbasis pada penghormatan atas nilai-nilai dominan yang dianut bersama, dan pengutamaan terhadap hak-hak komunal pada masyarakat Indonesia. Dalam istilah Suparlan,[64] sikap seperti ini sebanding dengan penghormatan terhadap budaya dominan (*dominant culture*). Kasus-kasus intoleransi keagamaan yang terjadi di Sampang, Tolikara, Aceh Singkil dan terakhir di Tanjung Balai, juga menunjukkan adanya sikap pengabaian dari kelompok minoritas (baca: demografis maupun teologis) terhadap nilai-nilai dominan di daerah-daerah tersebut. Interaksi sosial antar kelompok masyarakat seperti antara kelompok minoritas dengan kelompok masyarakat setempat yang mayoritas tidak berjalan sesuai dengan pendekatan Parsudi di atas. Sepintas memang upaya penghormatan terhadap nilai-nilai dominan ini bermakna kelompok minoritas harus mengalah dan tunduk. Tapi sikap seperti ini merupakan hukum pergaulan yang biasa dan dapat ditemukan dimana saja ketika kelompok minoritas cenderung mengalah demi menjaga keharmonisan masyarakat yang ada.

Penulis berpendapat bahwa konsep budaya dominan (*dominant*

---

[63] Op.Cit., Dr.H. Saleh Partaonan Daulay, 2014.

[64] Op.Cit., Parsudi Suparlan, 2006.

culture) semestinya menjadi acuan dalam membangun hubungan antar kelompok masyarakat di Indonesia, sehingga tercipta hubungan sosial yang harmonis. Konsep ini sudah pernah diterapkan semasa pemerintahan Orde Baru sehingga dapat mengatasi konflik yang melibatkan kelompok masyarakat yang berbeda (baik kelompok mayoritas maupun minoritas, atau masyarakat pendatang maupun asli). Tentunya, penerapan konsep budaya dominan yang sangat kental selama Orde Baru itu perlu diberikan catatan-catatan kritis ketika diterapkan di era keterbukaan informasi seperti sekarang ini. Salah satunya adalah dengan pelibatan partisipasi masyarakat (*public participation*) yang lebih luas, sesuatu yang kurang dilakukan selama pemerintahan Orde Baru. Tujuannya adalah agar masyarakat memiliki kesadaran yang *genuine*, dan bukan kepura-puraan, dalam menciptakan kerukunan itu.

Singkat kata, ketika penghormatan terhadap budaya dominan itu diabaikan maka konflik sosial akan sulit untuk dihindarkan. Model pengelolaan keragaman yang di dalamnya adalah pemberian jaminan kebebasan beragama dengan merujuk pada agama sebagai nilai dominan, seperti yang ditawarkan dalam tulisan ini mungkin tidak konvensional. Tapi, merujuk Hefner, di dunia ini tidak ada model tunggal pelaksanaan kebebasan beragama dan pengelolaan keragaman.[65] Dan mengelola kebebasan beragama tidak selalu berdasarkan pada prinsip sekular-liberal. Tapi yang jauh lebih penting adalah, bagaimana menjadikan warga Indonesia tetap beragama dan menghargai keragaman sekaligus. Dapatkah kita menyebut ini sebagai pluralisme religius? Yaitu menghargai keragaman dengan bersandar pada nilai-nilai keagamaan. Jawabannya adalah "iya". Jika ini disepakati maka pekerjaan selanjutnya adalah bagaimana menghilangkan potret suram dan seram agama yang kerapdipertontonkan oleh aktor-aktor gerakan keagamaan Islam tertentu di jalanan. Penulis kira, itulah tugas pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama untuk mengutamakan kegiatan moderasi gerakan-gerakan keagamaan Islam agar nantinya potret wajah agama yang ramah lebih menonjol dan dominan.***

[65] Op.Cit., Robert W Hefner, 2014.

Referensi

Adeney, Bernard. 2009. "Religion, Violence and Diversity: Negotiating the Boundaries of Indonesian Identity", dalam Carl Sterkens, Muhammad Machasin, and Frans Wijzen, *Religion, civil society and conflict in Indonesia.* Zurich, 2009, Lit Verlag, hal. 25.

Adji, Oemar Seno. 1983. *Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Sekarang dan di masa jang akan Datang*. Jakarta: Pantjuran Tujuh.

Ali-Fauzi, Ihsan. 'Agama, Kekerasan, Perdamaian: Dari Riset Kekerasan ke Riset Bina-Damai', dalam Workshop *Peningkatan Budaya Damai di Kalangan Pemuka Lintas Agama*, yang diselenggarakan Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan DIklat Kementerian Agama, Bogor, 11-13 Agustus 2015.

Atkinson, Jane Monnig. 1987. "Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion", dalam Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers (eds.), *Indonesian Religions in Transition.* Tucson: The University of Arizona Press.

Azra, Azyumardi dan Saiful Umam (ed.). 1998. *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik.* Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Departemen Agama.

Bagir, Zainal Abidin (ed.). *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia.* Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, 2011.

Bagir, Zainal Abidin dkk. 2015. *Studi Agama di Indonesia, Refleksi Pengalaman.* Yogyakarta: Penerbit CRCS.

Bagir, Zainal Abidin. 2014. 'Memetakan Masalah dan Advokasi untuk Keragaman Agama', dalam Zainal Abidin Bagir (ed.) *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi.* Program Studi Agama dan Lintas Budaya. *Center for Religious and Cross-cultural Studies* (CRCS) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

Bagir, Zainal Abidin. 2013. "Defamation of Religion Law in Post-Reformasi Indonesia: Is Revision Possible?" *Australian Journal of Asian Law* 13 (2): 1–16).

Bell, Daniel A. dan Yingchuan Mo. *Harmony in the World 2013: The China Model: Harmony in the World 2013: The Ideal and the Reality (Appendix 1).*

Hasbullah Bakri. 1983. *Pendekatan Dunia Islam dan Dunia Kristen*. Jakarta: PT. Grafin Utama.

Bordieu, Pierre. 1993. *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. Cambridge: Polity Press.

Bruner, E.M. 1974. "The Expression of Ethnicity in Indonesia", dalam Abner Cohen (ed.) *Urban Ethnicity.* London: Tavistock.

Crouch, Melissa. 2013. "Shifting Conceptions of State Regulation of Religion: The Indonesian Draft Law on Inter-Religious Harmony", *25(2) Global Change, Peace and Security* 1-18.

Crouch, Melissa. 2012. "Law and Religion in Indonesia: The Constitutional Court and the Blasphemy Law" 7(1) (May) *Asian Journal of Comparative Law* 1-46.

Daulay, Saleh Partaonan "Pelindungan Pemerintah Terhadap Pemeluk Agama", dalam rangka menyambut Hari Amal Bhakti Kementerian Agama RI ke 69, 18 Desember 2014, Kementerian Agama RI, Jl.M.H. Thamrin, No. 6, Jakarta.

Grim, B.J. and Roger Finke. 2006. "International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism and Social Regulation of Religion". *Interdiciplinary Journal of Research on Religion*. 2/1: 2-40.

Hasani, Ismail dan Naipospos, Bonar Tigor (eds.). 2011. Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan. Pustaka Masyarakat Setara.

Hayat, Bahrul. 2012. *Mengelola kemajemukan umat beragama.* Jakarta: PT. Saadah Cipta Mandiri.

Hefner, Robert W. 2014. "Negara Mengelola Keragaman: Kajian mengenai Kebebasan Beragama di Indonesia", dalam Zainal Abidin Bagir (ed.) *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi.* Program Studi Agama dan Lintas Budaya (CRCS) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

Hefner, Robert W. 2013. "The Study of Religious Freedom in Indonesia". The Review of Faith & International Affairs, 11(2), 18-27.

Hurd, Elizabeth Shakman. 2015. *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion.* Princeton University Press.

Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI. 2016. Indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB), Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan.

Kemenkopolhukkam & BPS. 2015. *Indeks Demokrasi Indonesia 2014: Ketimpangan antara Institusi dan Kultur Demokrasi*. Jakarta: Kemenkopolhukkam & BPS.

Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 7/Munas VII/MUI/11/2005

Tentang Pluralisme, Liberalisme, dan Sekulerisme Agama.

Kurzman, Charles. 1998. *Liberal Islam: A Sourcebook.* New York: Oxford University Press.

Kymlicka, Will dan Baogang He (ed.). 2005. *Multicultarlism in Asia*. New York: Oxford University Press.

M. Nuh, Nuhrison (ed.). 2011. *Dimensi-Dimensi Kehidupan Beragama: Studi tentang Paham/Aliran Keagamaan, Dakwah dan Kerukunan*. Jakarta: Kementerian Agama RI, Badan Litbang dan Litbang, Puslitbang Kehidupan Keagamaan.

Marshal, Paul dan Nina Shea. 2011. *Silenced: How Apostasy and Blasphemy Codes are Choking Freedom Worldwide.* Oxford University Press.

Menchick, Jeremy. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance Without Liberalism.* Cambridge University Press.

Mukti Ali. 1975. *Agama dan Pembangunan di Indonesia VI*. Jakarta: Biro Hukum dan Humas Departemen Agama.

Munawar-Rachman, Budhy (ed.). 2010. *Membela Kebebasan Beragama: Percakapan tentang Sekularisme, Liberalisme, dan Pluralisme.* Jakarta: Lembaga Studi Agama dan Filsafat [LSAF] dan Yayasan Wakaf Paramadina.

Munawar-Rachman, Budhy (ed.). 2006. *Ensiklopedi Noercholish Madjid*. Jakarta: Mizan dan Paramadina.

Munhanif, Ali. 1998. "Prof. Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru," dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (eds.), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik*.

Naskah Kademik RUU PUB (Tidak dipublikasikan).

Suparlan, P. 2006. "Kemajemukan, Hipotesis Kebudayaan Dominan dan Kesukubangsaan", *Jurnal Antropologi Indonesia* (JAI), 2006.

Suparlan, P. 1999a. *Laporan Kerusuhan Ambon. Laporan Terbatas* disampaikan kepada Kapolri.

Suparlan, P. 1999b. *Laporan Kerusuhan Sambas*. Laporan Terbatas disampaikan kepada Kapolri.

Suparlan, P. 1972. *The Javanese in Bandung: Ethnicity in a Medium Sized Indonesian City*. Tesis M.A. University of Illinois.

Tim Peneliti PUSAD Paramadina. 2016. *Mengukur Kebebasan Beragama di Jawa Barat 2014: Catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia.* Jakarta: PUSAD

Paramadina.

Pasal 18 UU 12/2005 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil (ICCPR) dan Komentar Umur Komite HAM PBB No. 22.

Putnam, Robert D. Putnam. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Ropi, Ismatu. 2017. *Religion and Regulation in Indonesia.* Palgrave Macmillan.

Setara Institute. 2009. *Berpihak dan Bertindak Intoleran: Intoleransi Masyarakat dan Restriksi Negara dalam Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia.* Jakarta: Setara Institute.

Sofyan, Dicky (ed.). 2016. *Religion, Public Policy and Social Transformation in Southeast Asia: managing Religious Diversity* Vol. 1. Yogyakarta: ICRS.

Syarifuddin, Amir. *Transkrip ceramah pembekalan KKN IAIN Imam Bonjol Padang*, Januari 1991, h.1 24.

Taher, Tarmizi. 2001. "Mewujudkan Kerukunan Sejati Dalam Konteks Masyarakat Majemuk Indonesia Menyonsong Abad ke -21". Dalam Weinata Sairin (ed.). *Kerukunan Umat Beragama Pilar Utama Kerukunan Berbangsa: Butir-butir Pemikiran*. BPK Gunung Mulia.

Tim Peneliti PUSAD Paramadina. *Mengukur Kebebasan Beragama di Jawa Barat 2014: Catatan dari Indeks Demokrasi Indonesia*. PUSAD Paramadina bekerjasama dengan READY dan EIDHR, 2016: pp. 24-15.

Varshney, A. 2012. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India,* London: Yale University Press.

Koran

Ahmad, Rumadi. 'RUU Pelindungan Umat Beragama', *Kompas*, Desember 2014.

Melissa, Ayu. 'The threat from the blasphemy law', *The Jakarta Post*, 5-12-2014.

Website

http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/11/ministry-drafts-legal-basis-tolerance.html, diakses pada 4-12-2014).

https://www.kemenag.go.id, diakses pada 12 Maret 2017.

"Penganut Kepercayaan Tolak Pilih Agama", Kamis, 28 Nopember 2013, Tempo. co, https://m.tempo.co/read/news/2013/11/28/058533044/penganut-kepercayaan-tolak-pilih-agama, diakses pada 11 Maret 2017.

Penelitian Empiris Mengenai Toleransi di Indonesia: Menuju Praktik Terbaik

Nathanael Gratias Sumaktoyo

Abstrak

Saya akan mengulas literatur mengenai toleransi dan mendiskusikan bagaimana pengetahuan ini dapat digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan di Indonesia. Tulisan ini terbagi menjadi tiga bagian terpisah, dengan tujuan dan maksud masing-masing. Bagian pertama, "Memahami (In)Toleransi", adalah sebuah tinjauan umum terhadap literatur yang berkaitan dengan toleransi. Tinjauan ini difokuskan pada tiga topik utama: definisi, pengukuran, dan anteseden. Diskusi terkait definisi dan pengukuran membahas bagaimana para ilmuwan mengonseptualisasikan dan mengukur konsep tersebut, sementara pembahasan anteseden menitikberatkan pada faktor kultural, institusional, dan psikologis yang dihipotesiskan memengaruhi tingkat toleransi antar-individu atau di masyarakat.

Kedua, "Toleransi di Indonesia: Penelitian dan Kebijakan", berfokus pada bagaimana toleransi secara akademis diteliti di Indonesia dan dampak kebijakan dari penelitian tersebut, jika ada. Berbeda dengan bagian sebelumnya yang hampir secara eksklusif mengulas studi yang dipublikasikan di berbagai media akademis, bagian kedua memperluas kisaran pembahasan

untuk juga mencakup penelitian yang diterbitkan oleh organisasi yang tidak harus bersifat akademis namun tetap berupaya, sampai titik tertentu, menggunakan metode ilmiah dalam penelitiannya. Perluasan cakupan ini atas dasar pragmatis bahwa tidak banyak studi mengenai toleransi di Indonesia telah dipublikasikan di media akademis yang mainstream.

*Terakhir, bagian ketiga, "Menuju Praktik Terbaik", mengambil pendekatan yang berorientasi pada kebijakan karena menawarkan perbaikan untuk memajukan penelitian toleransi di Indonesia dan memperkuat hubungan studi dan pembuatan kebijakan. Asumsinya adalah bahwa kebijakan yang baik didasarkan atas penelitian yang baik dan penelitian yang baik memerlukan kesesuaian terhadap standar metodologi dan etika tertentu. Rekomendasi yang ditawarkan sangat menekankan pada transparansi data, kualitas penelaahan sejawat (*peer review*), dan perbaikan kolaborasi antar institusi.*

Salah satu pendiri Amerika Serikat, James Madison, menulis di salah satu esainya, "Selama pikiran manusia dapat salah, dan ia bebas untuk bertindak berdasar pikiran itu, perbedaan pendapat adalah suatu hal yang tidak terhindarkan." Hidup di masyarakat berarti hidup di tengah perbedaan dan pertentangan. Bagaimana seseorang menanggapi perbedaan tersebut merupakan fokus dari studi toleransi. Esai ini mengulas apa yang kita ketahui mengenai studi toleransi di Indonesia dan mencoba menjadi jembatan antara peneliti Indonesia dengan literatur toleransi yang lebih luas.

Tujuan saya dalam membuat tulisan ini ada dua. Pertama, saya berharap tulisan ini dapat mengidentifikasi kesenjangan yang ada antara bagaimana peneliti Indonesia mempelajari toleransi dengan bagaimana ilmuwan sosial pada umumnya mengkaji topik tersebut. Identifikasi kesenjangan tersebut, pada akhirnya, diharapkan dapat membantu upaya-upaya untuk mempersempit atau menghilangkan kesenjangan ini. Kedua, saya berharap esai ini dapat berkontribusi pada penguatan hubungan antara penelitian dan kebijakan. Berdasarkan apa yang kita ketahui mengenai dinamika

toleransi beragama di Indonesia, bagaimana kita dapat merancang kebijakan yang mendukung kemajuan toleransi?

Esai ini terbagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama membahas literatur umum mengenai toleransi dan fokus pada isu definisi, pengukuran, dan anteseden. Bagian kedua menyentuh apa yang telah dilakukan oleh para ilmuwan yang berkaitan dengan studi toleransi beragama di Indonesia. Bagian ini juga mendiskusikan area kritis yang mungkin terlewatkan dalam penelitian tersebut dan bagaimana hasil temuannya diimplementasikan ke dalam kebijakan, jika ada. Terakhir, bagian ketiga menawarkan rekomendasi untuk perbaikan kualitas penelitian toleransi di Indonesia dan penguatan hubungan penelitian-kebijakan.

1. Memahami (In)Toleransi

1.1. Definisi dan Pengukuran

Pada umumnya, toleransi dapat dibagi menjadi toleransi sosial dan toleransi politik (Gibson 2006). Toleransi sosial mengacu pada "sebuah orientasi umum yang positif terhadap kelompok-kelompok di luar kelompoknya sendiri" (Dunn & Singh 2014, 7) sementara toleransi politik berkaitan dengan kesediaan seseorang untuk menghargai hak-hak politik dan sosial dari kelompok yang tidak ia setujui. Seperti ditekankan oleh studi mengenai modal sosial (Putnam 1993, 2000), toleransi sosial dalam masyarakat menjaga kohesi dan memfasilitasi kerja sama. Kebutuhan akan institusi keamanan akan lebih rendah jika warganegara telah saling menghargai satu sama lain. Toleransi politik, di sisi lain, menjadi penting karena terkait dengan ide demokrasi sebagai sistem yang bersifat bebas. Demokrasi tidak akan efektif jika perbedaan pendapat ditekan dan kelompok sosial yang tidak populer dipaksa bersembunyi.

Studi ilmiah mengenai toleransi dapat ditelusuri hingga studi Stouffer (1955) yang meneliti toleransi orang Amerika terhadap kaum komunis. Mengingat saat itu adalah era Perang Dingin yang antara lain ditandai dengan ketidaksukaan masyarakat Amerika terhadap komunis, Stouffer tertarik mempelajari apakah orang Amerika bersedia menerjemahkan

dukungannya pada prinsip-prinsip demokrasi seperti kebebasan berbicara dan toleransi menjadi perilaku konkret yang membolehkan kaum komunis mengajar di sekolah atau berbicara di publik. Temuannya menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara dukungan abstrak pada norma demokrasi dengan toleransi terhadap kelompok non-pengikut (*nonconformist*). Meskipun responden Amerika mengatakan bahwa mereka menghargai kebebasan berbicara, mereka tidak bersedia jika kebebasan tersebut diberikan juga kepada komunis atau kelompok pembeda lainnya. Stouffer yakin bahwa tingkat toleransi akan meningkat dengan sendirinya seiring meningkatnya pendidikan masyarakat. Prediksi ini sepertinya benar terjadi ketika studi selanjutnya (misalnya Nunn, Crocket, dan Williams 1978) menemukan tren positif pada kesediaan masyarakat Amerika untuk menoleransi komunis. Apakah masyarakat Amerika betul menjadi semakin toleran?

Pertanyaan tersebut memicu salah satu debat menarik dalam literatur. Sullivan, Piereson, dan Marcus (1979) berpendapat bahwa kenaikan toleransi itu hanya sebuah ilusi. Mereka secara tegas menunjuk pada definisi dasar toleransi: "kesediaan untuk membiarkan hal-hal yang tidak disetujui" (hal. 784). Pertama-tama, hal ini mengharuskan seseorang menolak atau tidak setuju dengan sebuah obyek toleransi. Mereka berpendapat bahwa, alih-alih disebabkan masyarakat Amerika yang semakin toleran, tren peningkatan toleransi mungkin disebabkan oleh berkurangnya pandangan negatif masyarakat Amerika terhadap kaum komunis. Jika antipati masyarakat Amerika terhadap komunisme semakin berkurang, mereka akan lebih bersedia untuk menghormati hak-haknya.

Untuk mengatasi masalah konseptual ini, Sullivan, Piereson, dan Marcus (1979) mengusulkan pendekatan baru untuk mengukur toleransi yang mereka sebut "pendekatan dengan isi yang terkontrol (*content-controlled approach*)". Sesuai namanya, pendekatan ini menyesuaikan pertanyaan mengenai toleransi dengan preferensi masing-masing responden untuk meningkatkan relevansi pribadinya. Pendekatan ini terdiri dari dua tahap. Pertama, responden ditanyakan kelompok mana yang paling tidak disukai.

Hal ini untuk memastikan bahwa obyek toleransi benar merupakan sebuah kelompok yang ditolak responden. Kedua, responden ditanyakan apakah kelompok yang dimaksud di tahap pertama perlu diberikan hak politik tertentu. Menurut Sullivan dan lainnya, metode ini lebih cocok untuk mengukur toleransi.

Meskipun lebih intuitif dan sering kali digunakan (termasuk di Indonesia), *content-controlled approach* pun mendapatkan banyak kritik. Setidaknya terdapat dua kritik yang umum diutarakan terhadap metode ini. Pertama, pendekatan ini dikritisi karena mengukur tingkat toleransi di masyarakat berdasarkan pada titik data yang ekstrem. Hal ini dikarenakan pendekatan ini memastikan bahwa obyek toleransi merupakan kelompok yang paling tidak disukai responden. Adanya intoleransi terhadap sebuah kelompok bisa jadi merupakan respon pencilan (*outlier*) terhadap kelompok yang juga pencilan (*outlier*), dan bukanlah merupakan gambaran toleransi masyarakat yang sebenarnya.

Kritik kedua berkaitan dengan konsekuensi dari *content-controlled approach* atas cara kita memahami toleransi. Dalam perbandingan antara pendekatan isi yang terkontrol dengan pendekatan tradisional di mana kelompok sasaran ditentukan langsung oleh peneliti, Gibson (1992) menemukan bahwa kedua pendekatan ini sesungguhnya menghasilkan temuan yang sama jika dilihat dari faktor yang memengaruhi toleransinya. Kesimpulan mengenai variabel apa yang paling memengaruhi toleransi tidak ditentukan dari jenis pendekatan yang digunakan oleh peneliti. Hal ini tentu saja kabar baik bagi para peneliti survei. Karena para peneliti ini sering kali dibatasi oleh jumlah pertanyaan yang mungkin ditanyakan dalam survei, temuan Gibson berarti selama peneliti lebih fokus pada tujuan inferensial (memahami apa yang memengaruhi toleransi) daripada tujuan deskriptif (memahami berapa banyak orang yang toleran atau tidak toleran terhadap kelompok yang paling tidak disukai), secara langsung menentukan kelompok sasaran untuk ditoleransi tidak akan mengubah hasil temuan secara signifikan.

Terkait tujuan esai ini, kesimpulan Gibson juga berarti bahwa kita dapat

membangun studi toleransi di Indonesia berdasarkan temuan dari ilmuwan di seluruh dunia. Jika variabel yang berbeda memprediksi toleransi secara berbeda tergantung pada kelompok sasaran, pengetahuan tentang toleransi akan sulit diakumulasikan. Namun karena variabel yang memengaruhi toleransi tidak benar-benar dipengaruhi oleh penentuan kelompok sasaran selama kelompok tersebut bukan kelompok responden sendiri, artinya kita dapat memahami apa saja faktor yang memengaruhi toleransi terhadap kelompok agama minoritas di Indonesia berdasarkan, misalnya, apa yang ilmuwan politik Amerika telah temukan terkait toleransi terhadap orang kulit hitam dan etnis minoritas lainnya.

1.2. Faktor-faktor yang Memengaruhi Toleransi

Meskipun studi tentang toleransi mungkin tidak sebanyak studi tentang dukungan terhadap demokrasi ataupun sikap demokratis lainnya, namun literatur mengenai hal ini tetap cukup banyak dan sehat untuk menawarkan berbagai gagasan mengenai faktor-faktor yang mungkin memengaruhi toleransi baik pada tingkat individu ataupun antar budaya. Dalam subbagian ini, saya akan mengkaji tiga penjelasan mengenai tingkat toleransi di masyarakat. Karena volume ini memfokuskan pada Indonesia, penjelasan pertama dan kedua khusus membahas negara-negara yang berpenduduk mayoritas Islam. Kedua penjelasan ini bertujuan untuk menggambarkan mengapa sejumlah studi menemukan bahwa negara mayoritas Muslim pada umumnya mempunyai tingkat toleransi yang rendah dibandingkan negara yang mayoritas non-Muslim atau sekular (misalnya Grim dan Finke 2006; Gu dan Bomhoff 2012; Inglehart 2003; Milligan, Andersen, dan Brym 2014). Penjelasan ketiga akan mengambil pendekatan yang lebih umum karena berfokus pada faktor-faktor psikologis.

1.2.1. Kultural-teologis

Ketika membahas Islam dan toleransi, salah satu penjelasan paling populer adalah penjelasan kultural. Di bawah kategori ini adalah teori yang mengadvokasi pentingnya doktrin teologi Islam dan keberadaan atau ketidakberadaan beberapa nilai liberal dalam masyarakat Muslim. Tesis

Huntington (1997) mengenai benturan peradaban (*clash of civilizations*) misalnya, berargumen bahwa masyarakat Muslim tidak mampu untuk mengembangkan sikap toleransi karena sifat Islam yang membatasi dan tidak liberal. Mengingat Islam mengatur hampir semuanya (March 2015, 106), pandangan ini beranggapan bahwa kaum Muslim dibatasi kemampuannya untuk menghadapi tantangan-tantangan kontemporer.

Di sisi lain, ada pula yang berargumentasi bahwa Islam hanya mengajarkan toleransi dan kurangnya toleransi di masyarakat Muslim lebih disebabkan ketidakmampuan umat di masyarakat tersebut untuk mempraktikkan Islam dengan sesungguhnya, dan bukan berkaitan dengan Islam itu sendiri (misal Madjid 2004). Jika Huntington beranggapan bahwa untuk menjadi lebih toleran masyarakat Muslim harus meninggalkan Islam, pandangan sebaliknya berpendapat bahwa untuk menjadi lebih toleran masyarakat harus lebih Islam dan mempraktikkan Islam lebih sungguh-sungguh. Hal ini karena Islam itu sendiri sangat toleran.

Terlepas dari pandangan kontradiktif demikian, kedua pendapat ini sebenarnya memiliki kesamaan yang mendasar. Keduanya menekankan pada interpretasi akan ayat atau ajaran suci dalam Islam dan mengasumsikan hubungan yang kuat antara ajaran agama dan toleransi beragama. Meski ajarannya bersifat intoleran (atau toleran), tidak berarti bahwa akan terjadi tindakan intoleransi (toleransi). Umat Muslim di seluruh dunia hidup dan memahami agamanya dengan berbeda (Sadowski 2006), yang sebenarnya tidak mengherankan karena agama selalu melibatkan interpretasi yang tidak bisa lepas dari pengaruh lingkungan. Ada pula isu di mana sikap tidak selalu diterjemahkan ke dalam perilaku (Ajzen dan Cote 2008). Maka dari itu, sangatlah penting untuk beranjak dari perdebatan tentang interpretasi agama yang manakah yang "benar" dan mencoba memahami mengapa orang mengikuti dan bertindak berdasar tafsiran tertentu.

Penjelasan kultural lain yang juga cukup popular adalah teori modernisasi. Teori ini menambahkan variabel penjelas lain ke dalam model: tingkat pembangunan sosial-ekonomi di masyarakat (misalnya, Inglehart dan Welzel 2005). Menurut teori ini, sejauh mana masyarakat

berkembang secara ekonomi memengaruhi nilai-nilai yang dipercayainya. Semakin suatu negara berkembang secara ekonomi, semakin besar pula penghargaan masyarakatnya terhadap kebebasan dan nilai-nilai ekspresi diri. Dengan demikian, menurut teori ini, lemahnya toleransi di negara-negara Muslim mungkin berkaitan dengan rendahnya pembangunan sosial-ekonomi di negara tersebut.

Setidaknya terdapat dua isu dengan pendekatan ini. Pertama, ada beberapa kasus yang tidak dapat dijelaskan teori ini. Banyak negara Teluk yang maju dalam hal ekonomi namun memiliki tingkat toleransi dan kebebasan yang relatif rendah. Paling tidak, hal ini menunjukkan bahwa transformasi nilai-nilai kemasyarakatan tidak begitu saja mengikuti pembangunan ekonomi. Kedua, dan terkait juga dengan isu pertama, ada ketidakjelasan ekspektasi bahkan dari beberapa pendukung teori ini. Inglehart dan Welzel (2005, 19) berpendapat bahwa "Tetapi perubahan budaya pun tergantung pada jalannya (*path dependent*).[1] Fakta bahwa sebuah masyarakat secara historis merupakan Protestan atau Othodox atau Islam atau Konghucu mewujudkan diri dalam zona kultural yang koheren dengan sistem nilai khas yang akan bertahan bahkan setelah kita memperhitungkan efek pembangunan sosial-ekonomi." Hal ini mengaburkan implikasi empiris dari argumen tersebut. Apakah negara-negara Muslim dapat menjadi setoleran negara-negara non-Muslim atau sekuler setelah mereka berkembang secara ekonomi, atau apakah tingkat toleransi negara-negara Muslim hanya akan meningkat dibanding tingkat toleransinya di masa lalu tanpa pernah menyamai tingkat toleransi negara non-Muslim?

1.2.2. Institusional

[1] Secara garis besar, ketergantungan pada jalan (*path dependence*) menjelaskan suatu kondisi di mana tindakan atau situasi masa lalu memengaruhi situasi di saat ini dan mempersempit opsi aktor politik dalam menghadapi situasi tersebut. Melalui perspektif agen-struktur, situasi masa lalu membentuk struktur saat ini sehingga membatasi peluang yang dimiliki agen. Di sisi perspektif yang berlawanan adalah pandangan yang mengabaikan pentingnya struktur dan sejarah dan mengasumsikan bahwa seorang agen memiliki kesempatan yang hampir tidak terbatas untuk membuat perubahan.

Anteseden lain dari toleransi di dunia Muslim yang menjadi fokus para ilmuwan adalah kelembagaan. Anteseden ini mencakup setidaknya dua variabel: tingkat sekularisme institusional dan tingkat persaingan politik. Sekularisme institusional mengacu pada seberapa baik pemisahan peran agama dan negara dilakukan. Meskipun pada umumnya dipahami sebagai tidak adanya pengaruh agama terhadap kehidupan politik dan publik, definisi yang lebih tepat atas sekularisme adalah saling menghormati antara institusi agama dan negara (Stepan 2000). Dalam hal ini, sekularisme yang rendah dapat berarti institusi agama memiliki pengaruh terlalu besar dalam urusan politik atau institusi negara secara tidak adil memengaruhi urusan agama.

Baik agama memengaruhi negara atau negara memengaruhi agama keduanya membahayakan toleransi. Pengaruh agama yang berlebihan atas institusi negara mengancam kapasitas negara untuk berlaku adil terhadap kelompok minoritas agama ataupun non-agama. Contoh dari kasus ini adalah negara teokratik Arab Saudi dan Iran. Di kedua negara tersebut, sebuah agama (Islam) secara eksplisit ditempatkan sebagai sumber hukum dan diperlakukan di atas agama-agama lain. Dalam kasus Iran, seorang figur agama (Ayatullah) bahkan mempunyai kapasitas untuk melakukan veto terhadap produk hukum dan memengaruhi pengambilan keputusan politik. Ada pula kecenderungan serupa di Indonesia terutama pada kasus penodaan agama. Meskipun bukan merupakan produk hukum, fatwa semakin banyak digunakan oleh pengadilan Indonesia dalam kasus penodaan agama (Crouch *Forthcoming*). Hal ini menimbulkan masalah karena kesempatan tersebut memungkinkan para aktor agama untuk mempertahankan kekuasaannya dengan mengorbankan kaum minoritas dengan negara pada dasarnya menutup mata akan kondisi seperti ini.

Sebuah negara yang secara aktif mencampuri urusan agama, di sisi lain, juga tidak bermanfaat bagi toleransi. Literatur ekonomi agama (Finke dan Stark 2015) beranggapan bahwa kehidupan beragama akan paling sehat jika negara tidak melindungi ataupun mendiskriminasi agama tertentu[2].

---

[2] Seseorang dapat menunjuk negara-negara Eropa sebagai contoh bahwa negara dapat

Dengan semangat tersebut, agama bersaing untuk menarik pengikut dan berinteraksi dengan bebas antara satu dengan yang lain. Karena negara harus netral dan tidak memihak pihak manapun, tidak ada agama yang menjadi dominan kecuali dengan cara persuasi. Hal ini memungkinkan anggota masyarakat untuk belajar tentang sudut pandang orang lain, yang pada akhirnya membantu mereka menjadi semakin toleran melalui pemahaman terhadap perbedaan sudut pandang tersebut (Dunn dan Singh 2014; Peffley dan Rohrschneider 2003; Mutz 2006). Para ilmuwan menyebut sebuah proses di mana pertentangan dan persaingan dalam masyarakat yang demokratis berkontribusi pada meningkatnya toleransi sebagai "pembelajaran demokratis" (*democratic learning*). Pembelajaran tersebut kecil kemungkinan dapat terlaksana jika negara memutuskan bahwa suatu kepercayaan harus dilindungi lebih dari yang lain.

Variabel institusional kedua yang dapat memengaruhi toleransi masyarakat berkaitan dengan persaingan politik yang umum dikenal sebagai hipotesis moderasi inklusi (*inclusion moderation hypothesis*). Hipotesis ini berargumen bahwa persaingan politik mendorong pihak-pihak yang terlibat untuk membangun koalisi inklusif guna memenangkan suara dalam pemilihan. Partisipasi aktor ideologis ke dalam sistem politik menggugah mereka untuk memoderasi diri mereka sendiri (Schwedler 2011; Wickham 2003). Asumsinya, para aktor ideologis ini akan menghindari penggunaan retorika radikal karena takut kehilangan dukungan publik. Dijauhinya retorika ekstrem pada akhirnya akan membentuk toleransi dan harmoni di masyarakat. Di sisi lain, aktor-aktor yang berada di luar sistem politik menghadapi tekanan yang lebih sedikit. Mereka mungkin tetap menghadapi tekanan dari pendukung utamanya, namun para pendukung ini kemungkinan besar lebih ekstrem secara

---

mengadopsi agama tertentu sebagai agama resmi negara namun tetap sekuler atau netral di bidang keagamaan. Saya tidak akan menentang pemahaman ini. Tapi menurut saya kedekatan negara-negara Eropa dengan tradisi agama tertentu (Kristen) adalah kedekatan yang kultural dan historis, dan bukan kedekatan kontemporer dan politis atau legal. Kedekatan kultural dan historis ini tidak diterjemahkan ke dalam hukum yang melarang kritik atau penodaan agama. Maka dari itu, premis saya tentang netralitas masih bertahan.

ideologis dibandingkan masyarakat pada umumnya, sehingga bagi para aktor ini lebih menguntungkan untuk menjadi ideologis daripada moderat.

Meskipun terlihat baik di mata pengamat yang berkeyakinan bahwa persaingan politik bisa dipakai sebagai alat moderasi, hipotesis moderasi inklusi ini memiliki beberapa kelemahan. Perspektif ini seperti lupa bahwa persaingan politik bukan hanya bisa mendorong moderasi tapi juga mendorong ekstremisme. Indonesia merupakan contoh atas kasus ini. Meskipun persaingan politik dapat berkontribusi pada moderasi dari Partai Keadilan Sejahtera (PKS; Chernov-Hwang 2012), persaingan yang sama mungkin juga berkontribusi pada ketidakhadiran partai yang benar-benar sekuler di Indonesia. Karena tingkat keagamaan yang tinggi di Indonesia, partai sangat enggan untuk mempromosikan diri mereka sebagai sesuatu yang tidak religius (Tanuwidjaja 2010). Sebaliknya, hampir semua partai, baik religius ataupun nasionalis, secara aktif menggunakan retorik agama dan memajukan agenda keagamaan, yang sering kali mengorbankan kaum minoritas.

1.2.3. Psikologis

Anteseden yang ketiga ini tidak dibatasi untuk dunia Muslim karena berkaitan dengan variabel psikologis. Tiga variabel dalam kategori ini paling sering diteliti (Sullivan dan Transue 1999). Kelompok variabel pertama berkaitan dengan kapasitas kognitif. Termasuk dalam kategori ini adalah variabel seperti pendidikan dan kecerdasan politik (*political sophistication*). Semakin tinggi pendidikan dan kecerdasan politik seseorang, semakin ia toleran terhadap perbedaan pada umumnya (McClosky 1964; Prothro and Grigg 1960). Tingkat pendidikan dan keterlibatan yang lebih besar dalam wacana politik mengekspos masyarakat pada sudut pandang yang beragam, sehingga mereka lebih mampu untuk menghargai perbedaan dan perselisihan. Pada lingkungan demokratis di mana keberagamaan dihargai, keterlibatan politik yang lebih besar juga membantu para individu untuk menginternalisasi nilai demokratis seperti toleransi dan kebebasan sipil.

Anteseden psikologis yang kedua dari toleransi adalah persepsi

ancaman (*threat perception*; Marcus dll. 1995). Alasannya, intoleransi dapat, sampai titik tertentu, dianggap sebagai mekanisme pertahanan diri untuk melindungi diri sendiri ataupun kelompok dari ancaman yang ditimbulkan oleh kelompok asing. Semakin dianggap sebagai ancaman, semakin tinggi seseorang menjadi tidak toleran terhadap kelompok lain. Akan tetapi, persepsi terhadap ancaman tidak bersifat konstan atau tetap. Persepsi dapat dipengaruhi dan diperbarui oleh adanya informasi baru (Marcus dll. 1995). Dalam hal ini, penggunaan retorik membelah (*divisive rhetoric*) yang mempolitisasi perpecahan sosial bisa berdampak pada persepsi ancaman dan meningkatkan tingkat intoleransi di masyarakat (Sartori 1969).

Set ketiga dari anteseden ini berkaitan dengan predisposisi kepribadian (*personality predispositions*). Intoleransi berkaitan erat dengan pikiran tertutup dan otoritarianisme (Gibson 1987; Marcus dll. 1995; Sullivan, Piereson, & Marcus, 1982). Individu dengan predisposisi ini cenderung menyesuaikan diri terhadap norma sosial dan menolak pandangan yang tidak orthodox atau tidak lazim. Individu berdogmatisme tinggi juga lebih "kebal" terhadap pengaruh pembelajaran demokratis. Ketika diekspos dengan perselisihan yang merupakan inti dari masyarakat demokratis, individu dogmatis cenderung menjadi lebih tidak toleran (Hinckley 2010).

Korelasi antara dogmatisme dan intoleransi cukup menjelaskan mengapa religiusitas berpengaruh secara positif dengan intoleransi (Gibson 2010; Putnam dan Campbell 2010). Orang yang sangat religius lebih konformis dan tidak terbuka pada pandangan dan pengalaman baru (Saroglou 2002). Pada konteks tersebut, tingkat keagamaan yang tinggi di negara-negara Muslim dapat menjelaskan mengapa studi-studi menemukan tingkat toleransi yang rendah di negara tersebut.

2. Toleransi di Indonesia: Penelitian dan Kebijakan

Setelah mengulas mengenai temuan-temuan terkait toleransi di banyak literatur, sekarang saya beralih untuk mengkaji penelitian yang menjelaskan toleransi di Indonesia. Saya membagi bagian ini menjadi dua sub-bagian. Subbagian pertama mengulas penelitian tentang toleransi, sementara

subbagian kedua membahas bagaimana para pengambil kebijakan telah memanfaatkan atau tidak memanfaatkan penelitian tersebut.

2.1. Penelitian

Studi mengenai toleransi di Indonesia secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori. Kategori pertama merupakan studi deskriptif yang menggunakan survei opini publik. Kategori kedua berupa studi yang "lebih ilmiah" dan bergerak melampaui deskriptif sampai pada memberikan beberapa analisis eksplanatif. Kategori terakhir cenderung berbeda karena tidak selalu bertujuan deskriptif ataupun eksplanatif atas tingkat toleransi namun lebih terkait mendokumentasikan kondisi adanya (atau kurang adanya) kebebasan beragama di masyarakat. Meskipun toleransi dan kebebasan beragama dapat dibilang saling berhubungan, keduanya adalah hal yang berbeda. Toleransi merupakan atribut pada individu, sementara kebebasan beragama adalah keadaan atau kondisi yang dipengaruhi oleh tingkat toleransi individu di masyarakat dan peran yang negara mainkan atau tidak mainkan. Terkait hal itu, pembatasan hak beragama terutama bagi kaum minoritas dapat disebabkan oleh intoleransi kelompok agama mayoritas, kegagalan atau ketidaksediaan negara untuk melindungi minoritas, atau kombinasi keduanya.

2.1.1. Studi Deskriptif

Ini adalah tipe studi yang paling sering dilakukan di Indonesia. Ada dua ciri umum dari studi-studi ini. Pertama, umumnya studi dalam kategori ini menggunakan survei opini publik dengan sampel yang mewakili populasi. Kedua, analisis yang dilakukan cenderung lebih deskriptif daripada eksplanatif. Artinya, studi yang dimaksud menunjukkan berapa banyak orang yang memiliki pandangan tertentu (misalnya, menentang gereja atau mendukung syariah) dan bukan menjelaskan mengapa mereka ini memiliki pandangan tersebut.

Cukup banyak daftar dari studi yang dimaksud, sebagian di antaranya: Lembaga Survey Indonesia (LSI; 2006), Pusat Pengkajian Islam dan

Masyarakat (PPIM; 2008), Lazuardi Birru-LSI (2010), Indikator Politik Indonesia (2013), dan the Wahid Institute (WI; 2016). Ada dua format umum untuk pertanyaan toleransi dalam penelitian-penelitian ini. Format pertama menyerupai metode isi terkontrol (*content-controlled approach*) oleh Sullivan, Piereson, and Marcus (1979). Survei meminta responden untuk menyebutkan kelompok yang paling tidak disukai dan kemudian menanyakan apakah mereka bersedia memperbolehkan kelompok tersebut melakukan hal tertentu seperti mengajar di sekolah negeri dan mengadakan protes atau demonstrasi (*rally*). Saat dihadapkan pada pertanyaan seperti ini, secara umum orang Indonesia menyebutkan komunis sebagai kelompok yang paling tidak disukai (satu pengecualian pada survei WI tahun 2016 di mana LGBT digolongkan sebagai kelompok yang paling tidak disukai). Namun, sama seperti kritik yang dituju pada pendekatan isi yang terkontrol, ukuran toleransi tersebut kemungkinan menghasilkan titik data ekstrem (kasus terburuk).

Format kedua yang sering digunakan lebih sederhana dan langsung (*straightforward*), yaitu dengan menanyakan kepada responden apakah mereka bersedia untuk memberikan hak tertentu kepada kelompok agama lain (misalnya, non-Muslim atau Kristen). Contoh pertanyaan di antaranya apakah responden keberatan jika orang non-Muslim pindah ke lingkungan mereka, non-Muslim mengajar di sekolah negeri, atau non-Muslim membangun rumah ibadah di lingkungan mereka. Responden umumnya tidak keberatan jika non-Muslim bertugas sebagai pejabat publik atau non-Muslim mengajar di sekolah negeri. Penolakan yang paling kuat datang dari kegiatan yang berkaitan dengan peribadatan misalnya non-Muslim membangun rumah ibadah atau non-Muslim mengadakan doa bersama di lingkungan mereka (misalnya Indikator Politik Indonesia 2013).

Ada beberapa kelebihan dan kelemahan dari pendekatan ini dalam studi toleransi di Indonesia. Kelebihan yang paling jelas adalah bahwa hasilnya mudah dipahami oleh masyarakat awam. Tidak membutuhkan keahlian statistik untuk memahami, misalnya, bahwa 52% dari Muslim Indonesia keberatan jika non-Muslim membangun rumah ibadah di lingkungannya

(Wahid Institute 2016). Pada saat yang sama, kelebihan ini juga menjadi sebuah hambatan. Terkesan bahwa persentase menggambarkan seluruh hal yang perlu diketahui mengenai toleransi (atau setidaknya persentase mencakup sebagian besar dari yang perlu diketahui). Nampaknya kurang ada minat untuk menggali data lebih jauh, misalnya dengan menguji anteseden dari toleransi—apakah variabel-variabel yang memengaruhi tingkat toleransi di Barat juga relevan di Indonesia? Ini tidak berarti bahwa tidak ada studi yang melampaui deskriptif. Beberapa studi terlibat di dalam analisis eksplanatif dengan menggunakan model regresi (misalnya, Wahid Institute 2016). Walaupun merupakan kemajuan, tetap ada ruang untuk perbaikan. Saya akan membahas keterbatasan pendekatan ini di subbagian selanjutnya ketika saya mengulas studi eksplanatif.

Keterbatasan lain dari pendekatan deskriptif ini adalah yang saya sebut sebagai "replikasi tinggi, elaborasi rendah". Keterbatasan ini berasal dari fakta bahwa banyak, jika bukan sebagian besar, dari survei ini pada dasarnya menanyakan pertanyaan penelitian yang sama: (1) Berapa orang yang setuju atau tidak setuju pada isu tertentu, dan (2) Siapakah mereka (misalnya, Lazuardi Birru – LSI 2010; Wahid Institute 2016). Walaupun pertanyaan ini penting, survei-survei cenderung lebih tertarik menjawab pertanyaan mereka sendiri daripada saling membangun dari temuan satu sama lain. Bukti lain atas tingginya tingkat replikasi dan rendahnya elaborasi adalah fakta bahwa pertanyaan toleransi yang ditanyakan di survei cenderung terfokus pada isu-isu yang sama seperti mempunyai tetangga non-Muslim, membangun rumah ibadah non-Muslim, atau memiliki pejabat terpilih yang non-Muslim.

Pembacaan saya atas kecenderungan ini adalah tingginya pengkotak-kotakan (*compartmentalization*). Walaupun lembaga-lembaga survei tersebut melaksanakan surveinya atas dasar keprihatinan dan aspirasi yang baik untuk membangun Indonesia yang lebih toleran, aspirasi ini tidak diterjemahkan secara efektif menjadi penelitian yang kolaboratif. Individu dan lembaga-lembaga penelitian belum terlibat dalam akumulasi pengetahuan. Sebaliknya, kita masih bekerja di silo, terus menerus

mereplikasi temuan satu sama lain. Mengapa hal ini terjadi adalah pertanyaan terbuka, namun kurangnya praktik saling berbagi data, lemahnya budaya *peer review*, dan jarangnya simposium penelitian di mana para peneliti saling bertemu mungkin menjadi beberapa faktor yang menyebabkannya.

Keterbatasan ketiga dari pendekatan deskriptif ini adalah surveinya yang bersifat potong lintang (*cross-sectional*). Data *cross-sectional* berarti survei-survei tersebut bertujuan untuk menggambarkan opini publik pada satu waktu tertentu. Kebalikan dari metode ini adalah data longitudinal di mana peneliti mengikuti individu yang sama untuk beberapa waktu, melakukan pengukuran selama beberapa periode untuk melihat bagaimana opini individu berubah dari waktu ke waktu. Survei opini publik tentang politik di Indonesia sebagian besar merupakan *cross-sectional*. Kelemahan yang paling jelas adalah kita tidak tahu bagaimana opini dari segmen populasi berfluktuasi dari waktu ke waktu.

Contohnya, kita tidak tahu apakah orang menjadi lebih atau kurang toleran seiring pertambahan umur. Survey *cross-sectional* tidak bisa benar-benar menjawab pertanyaan ini. Memang benar, dengan survey *cross-sectional* kita dapat membandingkan orang yang tua dengan yang muda. Misalkan kita menemukan bahwa orang tua cenderung kurang toleran. Kita tidak tahu apakah hal itu dikarenakan orang menjadi kurang toleran seiring mereka menua (efek siklus kehidupan) atau karena orang yang lahir pada waktu tertentu memiliki kecenderungan untuk menjadi lebih toleran atau tidak toleran (efek generasi atau *cohort*).

2.1.2. Studi Eksplanatif

Studi eksplanatif berbeda dengan studi deskriptif yang dijelaskan sebelumnya karena studi ini memiliki hipotesis mengenai faktor-faktor yang membentuk tingkat toleransi dan memuat analisis yang dibutuhkan, baik itu kualitatif ataupun kuantitatif, untuk mendukung hipotesis tersebut. Studi empiris yang termasuk dalam kategori ini cukup jarang, apalagi yang diterbitkan oleh media akademis. Saya akan membahas tiga studi yang

menurut saya paling berkontribusi dalam pemahaman empiris mengenai toleransi di Indonesia: *Muslim Demokrat* oleh Saiful Mujani (2007), *Toleransi tanpa Liberalisme* oleh Jeremy Menchik, dan sebuah monografi oleh tim Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD Paramadina) mengenai kontroversi gereja di Jakarta (Ali-Fauzi dll. 2011). Istilah empiris patut mendapat penekanan sebab tidak diragukan lagi adanya penelitian lain yang meneliti toleransi di Indonesia. Akan tetapi, studi-studi tersebut mengambil pendekatan normatif, teologis, atau filosofis. Pendekatan-pendekatan tersebut memang penting, namun sehubungan dengan semangat esai ini sebagai tinjauan studi empiris, saya dengan sengaja memilih untuk fokus pada karya empiris.

Studi pertama adalah *Muslim Demokrat* oleh Saiful Mujani (2007). Sebuah disertasi yang dipublikasikan ke dalam sebuah buku, ini merupakan karya pertama yang mempergunakan survei opini publik untuk mengukur dukungan terhadap demokrasi dan toleransi di Indonesia. Mujani berbeda pendapat dengan perspektif Huntington yang mengatakan bahwa Islam dan demokrasi saling bertentangan. Mujani menunjukkan bahwa dukungan Muslim Indonesia untuk demokrasi cukup tinggi, yang mengindikasikan bahwa meskipun seorang individu adalah Muslim, tidak berarti ia akan menolak demokrasi. Mendedikasikan satu bab sendiri mengenai isu toleransi di kalangan Muslim Indonesia, Mujani menemukan bahwa ketaatan pada ritual keagamaan seperti salat memiliki hubungan negatif dengan toleransi kepada kaum Kristen dan kelompok yang paling tidak disukai, dan dukungan untuk Islam politis (Islamisme) memiliki hubungan negatif dengan toleransi terhadap umat Kristen.

Model regresi tersebut merupakan sebuah langkah maju. Tetapi, juga ada dua kendala. Kendala pertama menyangkut kausalitas. Apakah hubungan yang disebutkan di atas disebabkan oleh keterlibatan dalam ritual wajib berdampak pada intoleransi (sesuai temuan dan argumen Mujani), oleh orang yang memang dasarnya tidak toleran cenderung lebih mengikuti praktik keagamaan, atau oleh variabel lain yang berpengaruh pada praktik keagamaan dan toleransi secara sekaligus? Model regresi menggunakan

data survei tidak dapat menunjukkan mekanisme yang mendorong hubungan tersebut karena regresi hanya menunjukkan variabel yang turut memengaruhi variabel dependen ketika semua hal lainnya bersifat konstan. Kendala kedua adalah bahwa model regresi yang digunakan pada data survei hanya didasarkan atas variabel yang dapat diamati (*selection of the observables*). Artinya, metode ini hanya bisa mengamati dampak dari variabel yang diukur. Faktor-faktor lainnya yang berkaitan dengan toleransi namun tidak diukur tidak mampu dipertimbangkan. Pada karya Mujani, misalnya, pengetahuan politik tidak diukur dan diperhitungkan ke dalam model, sehingga kita tidak mampu mempertimbangkan apakah pengetahuan politik, bukan variabel lain, turut membentuk toleransi.

Studi kedua juga merupakan sebuah karya disertasi yang diterjemahkan ke dalam buku (Menchik 2016). Berbeda dengan Mujani yang fokus pada masyarakat umum, Menchik fokus pada kaum elit dari tiga organisasi Islam besar: Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, dan Persis. Menchik menekankan pentingnya konteks historis dalam penjelasan mengapa ketiga organisasi tersebut mempunyai sikap yang berbeda terhadap kelompok minoritas, misalnya Kristen, dengan mempertimbangkan NU sebagai organisasi paling toleran dan Persis sebagai paling tidak toleran. Hubungan kerja sama dengan kaum Kristen di masa lalu mengarah pada toleransi saat ini, sementara hubungan persaingan dan permusuhan menyebabkan kecurigaan dan toleransi yang lemah.

Apa yang membuat karya Menchik unik adalah karena ia mengombinasikan pendekatan historis dengan survei elit agama. Ia juga membedakan toleransi komunal dengan toleransi liberal yang sering ditemukan di literatur. Menchik mendefinisikan toleransi komunal sebagai "toleransi yang berbasis hak kelompok, pluralisme hukum, dan pemisahan urusan agama dengan sosial" (hal. 124). Pada intinya, toleransi komunal memperhatikan konteks yang berlaku. Misalnya, menentang seorang non-Muslim menjabat sebagai walikota di Banda Aceh bukan merupakan tindakan intoleransi komunal, tapi lebih kepada tindakan terkait pantas atau tidak pantas mengingat konteks situasional yang mempertimbangkan

komposisi agama di Banda Aceh yang mayoritas Islam.

Terlepas dari hal baru yang ditawarkan oleh Menchik, setidaknya terdapat satu isu yang membutuhkan klarifikasi atau penjelasan lebih lanjut. Hal ini berkaitan dengan teori Menchik mengenai "nasionalisme ketuhanan" (*godly nationalism*). Menchik berpendapat bahwa pengesampingan kelompok agama non-*mainstream* seperti Ahmadiyah diawali oleh "konsensus" agama *mainstream* yang mengutamakan ortodoksi agama. Sampai pada titik tertentu, nasionalisme Indonesia dibangun atas dasar penolakan untuk mentolerir pelanggaran nilai dasar agama.

Namun inilah bagian yang rumit. Ia berargumentasi bahwa intoleransi terhadap Ahmadiyah dan kelompok non-*mainstream* lainnya disebabkan oleh penolakan untuk mengorbankan nilai-nilai dasar. Namun, apa saja nilai-nilai dasar tersebut dan bagaimana mereka berubah selama berjalannya waktu? Teori Menchik tidak dapat menjelaskan mengapa Ahmadiyah dapat hidup secara damai di masyarakat selama separuh abad sampai terjadinya serangan di kampus mereka di Parung, Bogor tahun 2006. Mengapa, meski diberi label sebagai penyimpang, serangan dan penolakan yang kuat terhadap Ahmadiyah mulai bergejolak baru-baru ini? Dengan kata lain, perhatian Menchik pada faktor historis membuatnya sedikit abai dengan dinamika politik kontemporer, termasuk kapasitas para elit politik dan agama untuk mempolitisasi atau mendepolitisasi perpecahan sosial dan membangun persepsi publik terkait nilai-nilai keagamaan yang mendasar atau sederhana.

Studi ketiga mewakili penelitian toleransi di Indonesia yang terfokus pada institusi. Ihsan Ali-Fauzi dll. (2011) meneliti kontroversi gereja di wilayah Jakarta dan sekitarnya. Mereka menguji empat jenis gereja: yang tidak pernah mengalami perlawanan, yang tidak pernah mengalami perlawanan tapi kemudian mengalami polemik, yang pernah mengalami perlawanan tapi mampu menyelesaikannya, dan yang pernah mengalami perlawanan dan masih belum dapat diselesaikan. Dengan membandingkan serangkaian kategori ini, mereka menemukan dua faktor yang berkontribusi pada penyelesaian kontroversi gereja. Pertama, gereja itu sendiri tidak boleh

eksklusif dan harus terbuka terhadap masyarakat sekitar; dan kedua, negara harus melakukan tugasnya dalam menegakkan hukum dan melindungi warganegara.

Salah satu kontribusi yang paling signifikan dari studi Ali-Fauzi dll. adalah bahwa mereka tidak hanya terfokus pada apa yang salah, namun juga apa yang benar atau berhasil. Implikasi praktisnya jelas. Kita tidak dapat memahami mengapa beberapa hal berjalan salah kecuali kita juga melihat hal yang berjalan baik sebagai standar perbandingan. Namun ada pula implikasi normatifnya. Dengan memfokuskan pada hal positif, karya tersebut menawarkan bahwa harapan untuk Indonesia yang toleran itu masih ada dan bahwa harapan tersebut mungkin untuk digapai.

Sekalipun demikian, ada keterbatasan yang perlu ditangani oleh studi-studi ke depan. Pertama, Ali-Fauzi dll. paling banyak mewawancarai pimpinan gereja, pimpinan RT/RW, dan FKUB sebagai sumber informasi datanya. Mereka tidak mewawancarai polisi atau masyarakat yang menolak gereja. Yang terakhir ini mungkin untuk alasan yang baik dikarenakan adanya risiko untuk semakin memicu kontroversi gereja terkait. Meski demikian, penelitian selanjutnya mungkin dapat merancang cara yang lebih cerdik dan tidak berbahaya untuk menganalisis polemik dari kedua sisi. Kedua, walau menegaskan peran penting dari negara, studi tersebut tidak banyak membahas mengapa sebagian pejabat pemerintah melakukan tugasnya untuk melindungi warga dan yang lainnya tidak. Apakah ada motif politik? Apakah itu idealisme belaka? Seandainya studi ini membahas hal-hal tersebut secara spesifik, ia akan berada pada posisi yang lebih baik untuk memberikan pemetaan bagaimana negara dapat kembali mempromosikan kebebasan dan toleransi agama.

2.1.3. Laporan Kebebasan Beragama

Kategori ketiga mencakup studi yang lebih terfokus pada kebebasan agama daripada toleransi agama. Studi-studi ini melaporkan keadaan kebebasan beragama di Indonesia. Seperti disinggung dalam pendahuluan, meskipun saling terkait, saya berpendapat bahwa kebebasan beragama dan toleransi

beragama secara konseptual berbeda. Toleransi merupakan sikap individu, sementara kebebasan beragama merupakan variabel pada tingkat negara ataupun masyarakat.

Ada daftar panjang contoh studi semacam ini. Selain lembaga seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Setara Institute, Wahid Institute mungkin adalah salah satu yang paling konsisten menerbitkan laporan kebebasan beragama tahunan mereka. Mereka mendasarkan laporannya pada pendokumentasian yang teliti atas kasus pelanggaran hak beragama. Pada salah satu laporan terbaru (misalnya, 2014), WI juga mendokumentasikan kasus di mana negara turut melindungi hak-hak beragama, sehingga tidak hanya mencakup kasus negatif tetapi juga kasus-kasus positif.

Ada pula alternatif yang relatif lebih baru dan bersifat kuantitatif pada jenis laporan ini. Proyek Indeks Demokrasi Indonesia mengukur kondisi kesehatan demokrasi di Indonesia. Indeks ini mencakup tiga aspek: kebebasan sipil, hak politik, dan lembaga demokrasi. Kebebasan beragama merupakan salah satu variabel yang digunakan di bawah perhitungan indeks kebebasan sipil. Proyek ini menggunakan tiga indikator untuk mengukur kebebasan beragama: aturan tertulis yang membatasi kebebasan beragama, tindakan atau pernyataan aparat pemerintah yang membatasi kebebasan beragama, dan ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan dari satu kelompok terhadap kelompok lain. Indikator-indikator ini pada dasarnya mengikuti konseptualisasi yang dikembangkan oleh Grim and Finke (2006), yang menggunakan tiga dimensi dalam mengukur kebebasan beragama: regulasi pemerintah, favoritisme pemerintah, dan pembatasan sosial. Skor dari masing-masing indikator dikalkulasi dari empat sumber data: artikel di media, tinjauan dokumen, *focus group discussion*, dan wawancara mendalam.

Karena keterbatasan ruang dan fokus dari esai ini sebagai ulasan mengenai toleransi beragama, saya tidak akan membahas laporan-laporan tersebut secara mendetail (pembaca yang tertarik dapat merujuk pada ulasan oleh Ali-Fauzi dan Panggabean 2009). Saya hanya akan membahas

beberapa keterbatasan dari laporan-laporan ini dan ruang untuk perbaikan. Pertama, laporan ini bersifat deskriptif dan bukan eksplanatif. Ingat kembali bahwa saya membedakan keduanya berdasarkan apakah studi tersebut mengajukan sebuah penjelasan (*an explanation*) dan secara sistematis menguji penjelasan tersebut. Tidak ada laporan kebebasan beragama yang bersifat eksplanatif. Laporan-laporan ini mendokumentasikan dan mungkin juga mengajukan penjelasan atas fenomena yang terjadi (misalnya, meningkat atau menurunnya kebebasan beragama) tapi tidak secara sistematis menguji penjelasan tersebut. Tidak ada yang salah dengan deskripsi, akan tetapi banyaknya penelitian deskriptif lagi-lagi membawa kita kepada isu "replikasi tinggi, elaborasi rendah" yang saya uraikan di atas. Kita sudah cukup mengetahui mengenai kasus pelanggaran kebebasan beragama, tapi kenapa pelanggaran-pelanggaran itu bisa terjadi?

Isu kedua bukan lagi terkait keterbatasan laporan, namun merupakan masalah yang diakibatkan oleh kerangka hukum di Indonesia. Beberapa laporan kebebasan beragama (misalnya the Wahid Institute tahun 2015) mencantumkan ke dalam daftar pelanggaran kebebasan beragama tindakan polisi yang menangkap anggota atau membubarkan perkumpulan yang dianggap menyimpang atau sesat. Di satu sisi, tindakan polisi tersebut jelas melanggar kebebasan berkeyakinan anggota perkumpulan. Di sisi lain, dari perspektif Undang-undang Penodaan Agama (PNPS 1965), tindakan polisi dapat dianggap sebagai tindakan penegakan hukum. Dalam situasi ini, mungkin tepat bagi para penyusun laporan kebebasan beragama untuk menyusun sebuah kategori yang mencakup kasus-kasus di mana aparat negara melanggar kebebasan beragama karena hukum itu sendiri bersifat diskriminatif dan para aparat hanya mengikutinya. Secara kualitatif, kasus-kasus di mana pelanggaran kebebasan beragama terjadi *karena undang-undang itu sendiri* (*because of the laws*) berbeda dibandingkan pelanggaran kebebasan beragama yang terjadi *terlepas dari adanya undang-undang tersebut* (*despite the laws*).

2.2. Hubungan Penelitian-Kebijakan

Bagian yang paling menantang dari menulis esai ini mungkin pada bagaimana mengungkap keterkaitan antara penelitian dan kebijakan. Berbeda dengan negara dengan demokrasi yang sudah lebih mapan, pengambilan kebijakan di Indonesia masih cenderung samar dari mata publik. Dokumen sulit untuk diakses. Bahkan naskah akademis dari rencana undang-undang pun tidak tersedia. Lebih jauh lagi, budaya riset di Indonesia itu sendiri relatif lemah (sebagaimana diulas sebelumnya) sehingga mempersulit pembuatan kebijakan berbasis bukti. Bagaimana kita dapat menerjemahkan riset menjadi kebijakan ketika riset yang baik pun merupakan hal yang langka?

Terlepas dari hambatan tersebut, bagian ini saya tujukan untuk menggambarkan bagaimana penelitian telah atau seharusnya dimanfaatkan dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan toleransi di Indonesia. Saya mengambil naskah akademik RUU Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB) sebagai contoh[3]. Saya akan menekankan beberapa pola yang ada pada kebijakan pemerintahan tentang toleransi. Perlu dicatat bahwa tinjauan kritis terhadap naskah akademik tidak sama dengan penolakan atau penerimaan terhadap adanya RUU PUB. Esai ini agnostik terhadap kehadiran peraturan tersebut. Yang menjadi pertimbangan adalah apakah naskah akademik ini memberikan justifikasi empiris yang cukup untuk menjadi sebuah peraturan.

Naskah tersebut merupakan sebuah contoh atas lemahnya hubungan antara penelitian dan pengambilan kebijakan di Indonesia. Dengan mempertimbangkan versi naskah tanggal 20 Juni 2016, setidaknya terdapat dua keterbatasan, dan daftar ini sama sekali tidak bersifat tuntas (*exhaustive*). Keterbatasan ruang mengharuskan saya untuk memfokuskan hanya pada yang paling relevan terhadap pertimbangan empiris esai ini.

---

[3] Perlu dicatat bahwa dalam naskah tersebut tercantumkan "dilarang mengutip". Namun, karena ini mungkin satu-satunya bukti yang tersedia tentang bagaimana pemerintah melihat dan menggunakan penelitian mengenai toleransi untuk mengembangkan kebijakan publik, saya memutuskan untuk mengulas dokumen ini dengan harapan dapat membantu pihak terkait menyusun dokumen serupa yang lebih baik ke depannya.

Pertama, kurangnya bukti empiris. Naskah akademik ini mengklaim (hal. 8) penggunaan pendekatan perundang-undangan atau konstitusional, pendekatan konseptual, dan pendekatan empiris. Dalam hal pendekatan empiris, naskah tersebut mencatat survei opini publik dan studi kasus mengenai pelanggaran kebebasan beragama sebagai metode pengumpulan data. Namun, terdapat kesenjangan antara bukti yang hendak ditunjukkan dan data yang sebenarnya disajikan. Dalam hal survei opini publik, naskah tersebut hanya mencantumkan persentase elit agama dan masyarakat awam yang menganggap UU PUB diperlukan untuk melindungi umat beragama (hal. 13, 35). Akan tetapi hal tersebut merupakan justifikasi yang lemah mengapa UU PUB diperlukan. Hanya karena kaum elit agama menganggap UU PUB diperlukan, tidak berarti bahwa UU PUB memang diperlukan atau penting.

Hal yang sama pun berlaku pada bagian kualitatif. Naskah tersebut mencantumkan beberapa kasus pembatasan pada kebebasan beragama seperti yang dihadapi oleh Ahmadiyah, Syiah, dan kaum minoritas lainnya, tetapi hanya memberikan penjelasan lemah mengapa kasus-kasus ini memerlukan undang-undang baru untuk menuntaskan isunya. Sebagai contoh, naskah tersebut mengetahui temuan-temuan penelitian yang menyoroti ketidakhadiran negara sebagai faktor utama dalam kekerasan beragama (hal. 23), namun tidak secara jelas menerangkan bagaimana undang-undang yang baru dapat membawa negara kembali atau membantu aparat keamanan untuk mengerjakan tugasnya lebih baik. Penjelasan seperti itu, di sisi lain, dapat dilakukan dengan mempresentasikan misalnya kutipan wawancara sistematis dengan pejabat negara dan aparat keamanan mengenai kekurangan yang ada pada undang-undang saat ini dan bagaimana peraturan yang baru dapat mengisinya.

Keterbatasan kedua berkaitan dengan landasan komparatif (hal. 33). Naskah tersebut mengklaim melihat negara-negara lain dan bagaimana mereka mengatur keberagaman masyarakatnya. Tiga negara yang dilihat untuk perbandingan adalah Singapura, Malaysia, dan Australia. Sayangnya, tidak ada justifikasi atas strategi pemilihan kasus tersebut.

Bisa jadi, kedekatan geografis adalah alasannya. Bila alasan itu benar, naskah akademik ini paling tidak harusnya menjelaskan mengapa negara-negara demokratis yang beragam seperti India dan Amerika Serikat tidak menjadi perbandingan. Kesimpulan yang ditawarkan (bahwa eksaminasi atas Singapura, Malaysia, dan Australia mengindikasikan negara-negara yang beragam membutuhkan undang-undang untuk mengelola keberagamannya) juga tidak benar-benar sejalan dengan peninjauan atas tiga negara tersebut. Untuk berargumentasi bahwa masyarakat beragam membutuhkan peraturan yang meregulasi keanekaragamannya, kita perlu membandingkan setidaknya dua jenis kasus: masyarakat yang beragam yang mempunyai peraturan serupa dan masyarakat yang tidak mempunyai peraturan tersebut. Jika jenis kasus pertama terbukti lebih baik atau unggul dibandingkan yang kedua, maka hal itu menjadi basis bukti untuk RUU PUB. Naskah ini tampaknya tidak menyadari perlunya melakukan perbandingan seperti itu dan justru mengambil jalan potong: dengan berasumsi bahwa karena negara lain memiliki undang-undang serupa UU PUB, Indonesia pun harus memilikinya.

Keterbatasan dalam naskah akademik RUU PUB memberi gambaran pola umum hubungan antara penelitian dengan pengambilan kebijakan di Indonesia. Pemerintah kurang berupaya untuk mengembangkan kebijakan berdasarkan penelitian empiris. Bahkan terkadang, mereka menyamakan penelitian dengan pendapat para ahli. Rancangan perundang-undangan membutuhkan masukan dari masyarakat dan parlemen kita sudah mempunyai mekanismenya. Para akademisi, LSM, dan praktisi sering kali diundang untuk memberikan perspektif mereka terhadap sebuah rancangan. Akan tetapi, pendapat akademisi tidak sama dengan penelitian. Pendapat merupakan kumpulan dari pengalaman dan hasil bacaan literatur, sementara penelitian adalah sebuah proses sistematis pengumpulan data terhadap isu yang dimaksud. Berkaitan dengan RUU PUB, misalnya, tidak ada kekurangan informasi mengenai perspektif para elit agama dan beberapa ilmuwan agama—itulah *pendapat*. Namun, masih banyak pertanyaan yang tidak terjawab terkait bukti sistematis *mengapa* sebuah

RUU PUB dibutuhkan dan *bagaimana* peraturan ini dapat menuntaskan masalah saat ini. Perbandingan dengan negara lain dan inventarisasi yang lengkap terkait masalah dan solusi yang diajukan hampir tidak ditemukan dalam naskah.

Ada juga kebingungan terkait fungsi sebuah naskah akademik. Apakah naskah akademik berfungsi sebagai sebuah penelitian atau kajian penelitian (*review*) terkait isu yang ditangani RUU tersebut, atau apakah naskah akademik berfungsi untuk menjustifikasi RUU tersebut? Perbedaannya sangat besar. Jika sebuah naskah akademik berfungsi sebagai tinjauan penelitian, maka ia harus dimulai dengan sikap netral, mengikuti penalaran yang sistematis dan presentasi bukti-bukti akan kelebihan dan kekurangan, kemudian mengambil kesimpulan. Praktik saat ini menempatkan naskah akademik lebih sebagai justifikasi daripada tinjauan terhadap bukti-bukti yang ada. Jawaban terhadap isu sudah diambil—bahwa sebuah RUU dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu masalah—dan kemudian buktinya, jika ada, disajikan yang mendukung jawaban tersebut.

3. Menuju Praktik Terbaik

Setelah mengulas literatur mengenai toleransi dan kondisi penelitian toleransi di Indonesia, sekarang saya akan beralih ke bagian akhir dari esai ini: rekomendasi. Empat rekomendasi ditawarkan. Mereka sama sekali tidak tuntas (*exhaustive*) dan terutama fokus pada bagaimana memperbaiki kualitas penelitian toleransi dan memperkuat hubungan penelitian-kebijakan.

3.1. Menuju Penelitian Berkualitas

Rekomendasi pertama menyangkut keterbukaan, transparansi, dan kolaborasi. Sesuai elaborasi di atas, berbagai institusi masih bekerja dengan terisolasi, cenderung mereplikasi daripada mengelaborasi atau menindaklanjuti hasil temuan lembaga lain. Hal ini menyebabkan temuan yang sama disajikan berulang kali dengan sedikit modifikasi, sementara implikasi empiris dari temuan tersebut tidak tersentuh. Dua langkah dapat ditempuh untuk memitigasi kecenderungan ini.

3.1.1. Menginstitusionalisasi Praktik Peer Review

Dengan hanya beberapa pengecualian, hampir semua studi tentang toleransi menargetkan media dan masyarakat umum sebagai audiensnya. Tidak ada yang salah dengan hal itu. Publik jelas perlu dididik dan diperkenalkan dengan dinamika toleransi dan intoleransi di negeri ini. Apa yang kurang dari praktik saat ini adalah sementara mereka fokus menyebarkan hasil penelitian ke publik, mayoritas lembaga penelitian cenderung melewatkan pentingnya *peer review*. *Peer review* sangat penting untuk memastikan bahwa suatu penelitian paling tidak memenuhi standar minimum tertentu. Masyarakat awam mungkin bisa dan bersemangat mencerna suatu temuan penelitian, tapi dalam banyak kasus hanya sesama peneliti yang dapat menilai apakah metode yang digunakan sesuai dan analisisnya dapat diterima.

Yang lebih bermanfaat adalah *peer review* di mana sang pengulas mempunyai pendirian yang kritis (atau mungkin, skeptis) terhadap metode dan temuannya. Ini akan memaksa sang peneliti untuk lebih hati-hati dengan metodologi, analisis, dan kesimpulannya. Budaya *peer review* yang kuat dan terinstitusionalisasi juga akan membuat peneliti menghindari penelitian yang murni replikasi karena pengulas akan bertanya, "Apa yang baru dengan penelitian ini yang belum kita pelajari dari penelitian sebelumnya?"

3.1.2. Meningkatkan Keterbukaan Data dan Berbagi Data

Salah satu alasan tingginya praktik replikasi adalah kurangnya keterbukaan dan saling berbagi data. Institusi menyimpan data untuk mereka sendiri, jarang memberikan akses kepada peneliti lainnya. Dari segi kekayaan intelektual, hal tersebut memang dapat dipahami. Setiap institusi menghabiskan banyak uang untuk membiayai penelitiannya dan membuat datanya publik mungkin bukan hal yang bijaksana secara finansial. Namun, kolaborasi yang lebih baik tidak akan terjadi tanpa adanya kebijakan berbagi dan transparansi data yang lebih fleksibel. Setelah selesai menganalisis data, lembaga atau individu yang menjadi

pimpinan riset dapat mempublikasikan datanya secara *online* (bisa berupa seluruhnya, sebagiannya, atau hanya beberapa variabel atau pertanyaan) untuk memungkinkan akses oleh peneliti lain. Para peneliti yang tidak terlibat dalam proyek tersebut kemudian diizinkan untuk melakukan analisisnya sendiri dan menulis publikasi dengan menggunakan data dan berkolaborasi dengan lembaga penyedia data.

Terdapat dua manfaat dari praktik tersebut. Pertama, akses data yang lebih luas memperbesar kemungkinan adanya temuan menarik yang dapat dibongkar dari data tersebut. Tidak peduli berapa besar pendanaan dan seberapa hebat kemampuannya, sebuah lembaga penelitian tidak mampu menjawab segalanya. Dengan berkolaborasi bersama peneliti lain, lembaga tersebut dapat secara signifikan meningkatkan kemampuan mereka untuk menganalisis data. Kedua, memberikan izin kepada peneliti lain untuk mengakses data dapat meningkatkan reputasi lembaga penelitian tersebut, baik di tingkat nasional ataupun internasional. Institusi yang secara konsisten menghasilkan data dan penelitian yang baik akan semakin dikenal, sehingga dapat memotivasi yang lain untuk juga menghasilkan data yang berkualitas.

Pemerintah bertanggung jawab untuk memimpin langkah-langkah menuju keterbukaan data ini dengan membuka data yang terkumpul menggunakan uang publik (wajib pajak). Ini merupakan praktik umum yang dilakukan di negara-negara dengan budaya riset yang lebih mapan. Di Amerika misalnya, banyak data dari Biro Sensus Amerika Serikat tersedia untuk diunduh secara gratis. Data politik seperti Studi Pemilihan Nasional Amerika (ANES atau *American National Election Studies*) juga dapat dengan mudah didapatkan, bahkan sejak tahun 1960an. Tidak hanya itu, Yayasan Ilmu Pengetahuan Nasional (NSF atau *National Science Foundation*) mewajibkan para penerima hibahnya untuk membuat datanya publik setelah jangka waktu tertentu kecuali terdapat alasan kuat mengapa hal itu tidak memungkinkan. Di samping itu, di bawah semangat keterbukaan dan transparansi, para editor jurnal ilmu politik besar baru saja menandatangani pernyataan terkait Akses Data dan Transparansi Penelitian

(DART atau *Data Access and Research Transparency*). Pernyataan tersebut menetapkan beberapa persyaratan bagi peneliti yang ingin publikasi di jurnal, diantaranya untuk membuat datanya publik untuk tujuan replikasi. Tentu, ada kasus di mana data tidak dapat dipublikasikan, misalnya jika praktik tersebut dapat mengakibatkan kerugian bagi partisipan studi atau sumber data. Namun, semangatnya sekali lagi adalah keterbukaan dan transparansi yang lebih kuat.

3.2. Menuju Pengambilan Kebijakan berbasis Bukti yang Lebih Kuat

Rekomendasi kedua berkaitan dengan penguatan penelitian dan pengambilan kebijakan. Bagaimana kita dapat menyusun kebijakan yang memperhatikan riset dan berdasarkan bukti, dan bukan semata ideologi atau opini? Saya menawarkan dua masukan untuk mencapai tujuan ini.

3.2.1. Sebuah Lembaga Kliring Data (Data Clearinghouse)

Belum lama ini di bulan Maret 2016, Kongres Amerika Serikat mengesahkan secara bipartisan sebuah undang-undang untuk mendirikan komisi federal untuk pengambilan kebijakan berbasis bukti. Bahwa undang-undang ini didukung oleh baik Partai Demokrat maupun Partai Republik mengindikasikan seberapa pentingnya peraturan tersebut. Bahkan di era polarisasi politik, kedua partai sepakat bahwa, lebih dari ideologi, kebijakan harus disusun berdasarkan bukti. Komisi ini terdiri dari para ahli di berbagai bidang, misalnya administrasi pemerintahan, privasi, dan statistik. Perbedaan komisi ini dengan komisi lainnya yang umum ditemukan di negara lain termasuk Indonesia sangat jelas. Alih-alih ditugaskan untuk memberi *pendapat* sesuai keahlian mereka, para anggota komisi ini bertugas untuk mengeksplorasi cara untuk membuka data pemerintahan ke publik, mulai dari data sensus, pengembalian pajak, sampai ke partisipasi dalam program kesejahteraan sosial. Tugas mereka adalah membuka akses para peneliti kepada data, bukannya memberi tahu pemerintah apa pendapat pribadi mereka mengenai isu tertentu.

Pengambilan kebijakan berbasis bukti di Indonesia juga dapat diperbaiki dengan menerapkan *clearinghouse*. Lembaga kliring (*clearinghouse*) akan

berbeda dengan Komisi Informasi yang lebih fokus kepada memastikan bahwa pemerintah bertindak transparan. Lembaga *clearinghouse* tersebut akan terdiri dari akademisi, pejabat pemerintahan, dan praktisi, dan harus ditugaskan untuk membuka sebanyak-banyaknya data ke publik dan komunitas peneliti yang lebih luas. Metrik mereka satu-satunya adalah jumlah data yang dibuka aksesnya. Memberi izin kepada komunitas peneliti untuk mengakses data yang sebelumnya tidak tersedia bagi mereka bukan hanya akan memperbaiki praktik pengambilan kebijakan berbasis bukti tetapi juga memberi insentif bagi kegiatan penelitian di negeri ini. Penelitian membutuhkan data; penelitian yang baik membutuhkan data yang baik. Ketika pemerintah mengambil peran dalam menyediakan data berkualitas ke peneliti, maka hal itu akan membantu mereka menghasilkan penelitian yang lebih baik dan, pada akhirnya, bukti yang juga lebih baik untuk pembuatan kebijakan.

3.2.2. Media Literasi Ilmiah

Dalam sebuah demokrasi, media tidak hanya berfungsi sebagai benteng untuk kebebasan berbicara, tetapi juga berfungsi untuk mengedukasi masyarakat. Dan untuk mengedukasi masyarakat dengan efektif, media setidaknya harus kenal dengan data dan penelitian, kalau bukan metode ilmiah secara utuh. Ada dua strategi untuk mencapai ini. Pertama adalah secara internal atau *in-house*. Perusahaan-perusahaan media mengedukasi dan melatih stafnya beberapa metode penelitian mendasar. Dengan itu, mereka berada pada posisi lebih baik untuk menilai secara kritis adanya (atau kurangnya) dasar akademis dari kebijakan-kebijakan pemerintah. Misalnya, berkaitan dengan wacana untuk menambah pendidikan keagamaan untuk "menciptakan" siswa yang lebih bermoral, media dapat mendorong pemerintah untuk menyediakan bukti empirisnya. Apakah siswa di sekolah atau daerah dengan konten keagamaan tinggi dalam kurikulum memang lebih baik dalam kriteria yang terukur seperti kejujuran atau nilai akademis daripada rekannya yang tidak menerima konten keagamaan tersebut? Lagi-lagi, pembuatan kebijakan berbasis bukti bukanlah tentang apa yang elit agama dan politik percaya adalah benar,

tetapi apa yang dikatakan data pada kita.

Strategi kedua untuk meningkatkan peran media dalam pengambilan kebijakan berbasis bukti adalah seperti yang dipraktikkan oleh the Washington Post dengan website Monkey Cage-nya. Monkey Cage merupakan sebuah website tentang politik. Konten tersebut diisi oleh para ilmuwan politik yang menulis esai mengenai penelitiannya dengan gaya yang mudah dicerna oleh publik. Esai-esai tersebut telah dicermati dan ditinjau oleh sesama ilmuwan politik untuk menjaga kualitas penelitian yang disajikan. Dengan mempublikasi hasil penelitian menggunakan format ini, para ilmuwan politik berkontribusi dalam mengedukasi publik mengenai berbagai fenomena politik.

Media di Indonesia dapat melakukan hal yang sama dengan menyediakan platform untuk para ilmuwan membicarakan hasil penelitiannya. Perlu diperhatikan bahwa hal ini berbeda dengan *op-ed* yang pada dasarnya merupakan opini. Platform tersebut hanya digunakan untuk menyebarluaskan temuan penelitian dan bukan pendapat dari para ilmuwan. Setidaknya, opini harus disajikan dengan dukungan bukti empiris. Platform tersebut perlu juga diedit dan di-*review* oleh sesama ilmuwan yang memiliki pengetahuan substantif dan teknis dalam mengulas makalah. Jika memungkinkan, lebih baik jika kajian tersebut dilakukan oleh pengulas eksternal dan bukan editor. Dengan kata lain, platform dapat dilihat sebagai jurnal akademis, yang berbeda hanya gaya yang digunakan yang lebih non-teknis dan dapat diakses publik. Dengan membantu publik memahami pentingnya bukti ilmiah dan bagaimana menilai bukti ilmiah, para ilmuwan pada akhirnya dapat meningkatkan tekanan kepada pemerintah untuk lebih serius melibatkan data dalam penyusunan kebijakan.***

Referensi

Ali-Fauzi, Ihsan, dan Samsu Rizal Panggabean (eds). 2009. *Melaporkan Kebebasan Beragama di Indonesia 2008: Evaluasi atas Laporan the Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM*. Yayasan Wakaf Paramadina.

Ali-Fauzi, Ihsan et al. 2011. *Kontroversi Gereja di Jakarta*. CRCS UGM.

Ajzen, Icek, dan Nicole Gilbert Cote. 2008. "Attitudes and the Prediction of Behavior. " dalam W. D. Crano & R. Prislin, Ed. , *Attitudes and attitude change (pp. 289-311).* New York: Psychology Press.

Chernov-Hwang, Julie. 2012. *Peaceful Islamist Mobilization in the Muslim World: What Went Right*. New York: Palgrave Macmillan.

Crouch, Melissa. Dalam proses cetak. "Negotiating Legal Pluralism in Court: Fatwa and the Crime of Blasphemy in Indonesia". dalam Gary Bell dan Veronica Taylor, Ed., Festschrift in Honour of MB Hooker. Singapore: ISEAS.

Dunn, Kris, dan Shane P. Singh. 2014. "Pluralistic Conditioning: Social Tolerance and Effective Democracy. " *Democratization* 21(1): 1–28.

Finke, Roger, dan Rodney Stark. 2005. *The Churching of America, 1776-2005: Winners and Losers in Our Religious Economy*. Edisi Revisi. New Brunswick, N. J: Rutgers University Press.

Gibson, James L. 1987. "Homosexuals and the Ku Klux Klan: A Contextual Analysis of Political Tolerance. " *Western Political Quarterly* 40: 427-448.

Gibson, James L. 1992. "Alternative Measures of Political Tolerance: Must Tolerance be Least-Liked?" *American Journal of Political Science 36*(2): 560-577.

Gibson, James L. 2006. "Do Strong Group Identities Fuel Intolerance? Evidence from the South African Case. "*Political Psychology* 27(5): 665–705.

Gibson, James L. , dan Christopher Claassen. 2010. "Racial Reconciliation in South Africa: Interracial Contact and Changes over Time. " *Journal of Social Issues* 66(2): 255–72.

Grim, Brian J. , dan Roger Finke. 2006. "International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism, and Social Regulation of Religion." *Interdisciplinary journal of research on religion* 2: 1-40.

Gu, Man-Li, dan Eduard J. Bomhoff. 2012. "Religion and Support for Democracy: A Comparative Study for Catholic and Muslim Countries. " *Politics and Religion* 5(02): 280–316.

Hinckley, Robert A. 2010. "Personality and Political Tolerance: The Limits of

Democratic Learning in Postcommunist Europe. " *Comparative Political Studies* 43(2): 188-207.

Huntington, Samuel P. 1997. *The Clash of Civilizations. Remaking of the World Order*. New York: Simon and Schuster.

Inglehart, Ronald. 2003. "How Solid Is Mass Support for Democracy—and How Can We Measure It?" *Political Science and Politics* 36(01): 51–57.

Inglehart, Ronald, dan Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy The Human Development Sequence.* Leiden: Cambridge University Press.

Madjid, Nurcholish. 1994. "Islamic Roots of Modern Pluralism: Indonesian Experiences. " *Studia Islamika 1*(1): 55-77.

March, Andrew F. 2015. "Political Islam: Theory. " *Annual Review of Political Science* 18(1): 103–23.

Marcus, George E. , John L. Sullivan, Elizabeth Theis-Morse, dan Sandra L. Wood. 1995. *With Malice Toward Some: How People Make Civil Liberties Judgments*. Cambridge: Cambridge University Press.

McClosky, Herbert. 1964. "Consensus and Ideology in American Politics. " *American Political Science Review* 58(02): 361–82.

Menchik, Jeremy. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*. Cambridge University Press.

Milligan, Scott, Robert Andersen, dan Robert Brym. 2014. "Assessing Variation in Tolerance in 23 Muslim-Majority and Western Countries. " *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie* 51(3): 239–61.

Mujani, Saiful. 2007. *Muslim Demokrat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Mutz, Diana C. 2006. *Hearing the Other Side Deliberative Versus Participatory Democracy*. University of Pennsylvania.

Nunn, Clyde Z. , Harry J. Crockett, dan J. Allen Williams. 1978. *Tolerance for Nonconformity*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Peffley, Mark, dan Robert Rohrschneider. 2003. "Democratization and Political Tolerance in Seventeen Countries: A Multi-level Model of Democratic Learning". *Political Research Quarterly56*(3): 243–57.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American*

Community. New York: Simon & Schuster.

Putnam, Robert D. , dan David E. Campbell. 2010. *American Grace: How Religion Divides and Unites Us*. New York: Simon and Schuster.

Prothro, James W., dan Charles M. Grigg. 1960. "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement. " *The Journal of Politics* 22(02): 276–94.

Sadowski, Yahya. 2006. "Political Islam: Asking the Wrong Questions?" *Annual Review of Political Science* 9(1): 215–40.

Saroglou, Vassilis. 2002. "Religion and the Five Factors of Personality: A Meta-Analytic Review. " *Personality and Individual Differences* 32(1): 15–25.

Sartori, Giovanni. 1969. "From the Sociology of Politics to Political Sociology." Dalam *Politics and the Social Sciences*, ed. Seymour Martin Lipset. Oxford University Press.

Schwedler, Jillian. 2011. "Can Islamists Become Moderates? Rethinking the Inclusion-Moderation Hypothesis. "*World Politics* 63(02): 347–76.

Stepan, Alfred C. 2000. "Religion, Democracy, and the Twin Tolerations. "*Journal of Democracy* 11(4): 37-57.

Stouffer, Samuel. 1955. *Communism, Conformity, and Civil Liberties*. Piscataway, NJ: Transaction.

Sullivan, John L., James Piereson, dan George E. Marcus. 1979. "An Alternative Conceptualization of Political Tolerance: Illusory Increases 1950s-1970s." *American Political Science Review* 73(3): 781-794.

Sullivan, John L. , James Piereson, dan George E. Marcus. 1982. *Political Tolerance and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Sullivan, John L. , dan John E. Transue. 1999. "The Psychological Underpinnings of Democracy: A Selective Review of Research on Political Tolerance, Interpersonal Trust, and Social Capital. " *Annual review of psychology* 50(1): 625–50.

Tanuwidjaja, Sunny. 2010. "Political Islam and Islamic Parties in Indonesia: Critically Assessing the Evidence of Islam's Political Decline. " *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 32(1): 29–49.

Wickham, Carrie Rosefsky. 2003. *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*. New York: Columbia University Press.

Mempelajari Konflik Keagamaan di Indonesia: Pengetahuan dan Implikasi Kebijakan

Sana Jaffrey

Abstrak

Konflik antar kelompok keagamaan telah lama berlangsung dalam sejarah Indonesia. Pengetahuan yang dihasilkan studi-studi mengenai konflik tersebut memuat beragam penjelasan sebab-akibat serta perangkat empiris yang inovatif. Esai ini mengulas literatur yang ada untuk mengidentifikasi substansi utama dan kesenjangan data yang menjadi tantangan dalam pengambilan kebijakan yang efektif. Di bagian akhir, esai ini mengemukakan empat saran untuk memperbaiki intervensi kebijakan melalui produksi pengetahuan. Pertama, para peneliti disarankan menelusuri arah substantif yang relatif kurang dieksplorasi untuk penelitian yang memuat perbandingan antar-negara, efek sebab-akibat dari faktor-faktor lokal dan nasional, hubungan antar berbagai jenis kekerasan serta dampak konflik kekerasan terhadap demokratisasi. Kedua, para peneliti perlu berusaha untuk lebih transparan dalam memproduksi dan membagikan sumber empiris guna memicu debat terbuka mengenai metodologi dan mendorong penelitian selanjutnya. Ketiga, lembaga pemerintahan dan donor perlu lebih sensitif

terhadap kompleksitas sebab-akibat yang meliputi upaya untuk menjelaskan kekerasan agama serta penelitian langsung mengenai intervensi yang memungkinkan. Terakhir, para pengambil kebijakan perlu mendorong inovasi dalam upaya pengumpulan data dengan mendukung berbagai upaya dan menyediakan komitmen jangka panjang untuk dukungannya.

1. Pendahuluan

Mengingat begitu majemuknya keyakinan di Indonesia, tidak mengherankan jika agama kerap menjadi sumber pertentangan politik di sepanjang sejarah negara ini. Salah satu perlawanan bersenjata pertama terhadap Indonesia yang baru merdeka adalah pemberontakan *Dar-ul-Islam*, oleh kelompok-kelompok yang menuntut peran Islam yang lebih besar dalam konstitusi. Perjuangan nasionalis dan belakangan kampanye anti-komunis menunjukkan begitu besarnya potensi agama sebagai kekuatan mobilisasi politik. Karena itu, rezim Orde Baru secara tegas meregulasi diskursus publik mengenai agama dengan kebijakan SARA. Namun, pertikaian antara negara dan kelompok Muslim terus berlanjut. Tuntutan mengenai peran politik Islam berujung pada tindakan keras aparat keamanan dan gerakan separatis di Aceh mengungkapkan kekecewaannya secara eksplisit dalam bingkai agama. Meskipun konflik kekerasan antar kelompok agama relatif jarang, serangan sporadis terhadap rumah ibadah kaum minoritas menjadi semakin rutin di pengujung Orde Baru (Sidel 2006).

Jika agama menjadi pusat konfrontasi kekerasan antara *negara dan masyarakat* di awal sejarah Indonesia, maka setelah transisi demokratis, klaim dan identitas keagamaan lebih banyak berujung pada konfrontasi kekerasan *antar kelompok*. Setelah 1998, ketegangan komunal sampai pada puncaknya saat kekerasan meletus antara kelompok Kristen dan Muslim di wilayah Timur Indonesia, menewaskan lebih dari 10.000 korban. Meski pemerintah berhasil mengakhiri konflik-konflik tersebut melalui serangkaian kesepakatan perdamaian, tapi tindakan kekerasan berskala kecil antar kelompok keagamaan malah meningkat. Data menunjukkan bahwa kematian akibat kekerasan kolektif di wilayah pasca-konflik

seperti Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi Tengah tujuh kali lipat lebih tinggi dibandingkan wilayah lain di Indonesia (Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016, 203). Konflik di balik tindakan kekerasan kolektif yang baru ini tidak lagi terbatas pada isu etnis atau agama saja, namun juga mengambil bentuk lain seperti konflik sumber daya, bentrok pemilu, dan main hakim sendiri (*vigilantism*). Bahkan di berbagai wilayah di Jawa, Sumatera, dan Nusa Tenggara yang relatif tidak begitu terpengaruh oleh kekerasan komunal setelah transisi juga dilanda konflik terkait identitas. Misalnya adalah serangan massa terhadap rumah ibadah kaum minoritas, intimidasi terhadap sekte minoritas dan demonstrasi kekerasan yang menuntut pelarangan praktik keagamaan yang 'menyimpang' di wilayah-wilayah tersebut kian menjadi keprihatinan para akademisi dan pengambil kebijakan. (Crouch, Melissa dan Lindsey 2011; Crouch 2010; Halili 2016) .

Dua dinamika yang lebih luas memperparah kondisi ini. Pertama, keunikan Indonesia sebagai negara berpenduduk mayoritas Muslim terbesar di dunia membawa sorotan global yang luar biasa. Secara komparatif, krisis di seputar transisi Indonesia membuatnya tampak sulit mengalami konsolidasi demokrasi. Tapi Indonesia menampik anggapan tersebut dan berhasil melewati berbagai tantangan ekonomi, politik, dan kelembagaan dalam mempertahankan orientasi pluralisnya. Alhasil, Indonesia pun dipuji sebagai model bagi negara-nagara lain yang juga majemuk etnisnya (Horowitz 2013). Namun, maraknya konflik agama belakangan ini tidak hanya meragukan keberhasilan-keberhasilan tersebut tetapi juga memicu perdebatan lama ihwal kecocokan antara Islam politik dengan demokrasi liberal (S. R. Panggabean dan Fauzi 2009; Harsono 2012).

Kedua, dalam konteks domestik, relasi komunal yang semakin memburuk menimbulkan pertanyaan serius mengenai kapasitas institusi-institusi demokratis Indonesia untuk mengelola keberagamaan negara ini. Meskipun konstitusi menegaskan adanya kebebasan beribadah sebagai hak dasar warga, seringkali hal ini bertentangan dengan kecenderungan mayoritas yang diekspresikan melalui proses elektoral. Lebih jauh lagi, kelompok-kelompok yang mendukung pembatasan hak beragama kaum

minoritas terang-terangan memanfaatkan kebebasan demokrasi yang telah susah payah diraih itu demi kepentingannya sendiri (Jones 2015). Berbagai demonstrasi dalam beberapa bulan terakhir yang menentang pemilihan kandidat non-Muslim sebagai gubernur DKI Jakarta menunjukkan tren tersebut. Banyak yang menganggap perkembangan ini sebagai kelemahan proses demokrasi itu sendiri dan beberapa pimpinan nasional bahkan menyimpulkan bahwa demokrasi di Indonesia telah kelewat batas.[1]

Kecuali operasi-operasi anti-terorisme, negara tidak lagi menjadi protagonis utama dalam konflik keagamaan di Indonesia. Namun, negara dan agen-agennya masih berperan penting dalam menengahi ketegangan komunal melalui undang-undang dan penegakan hukum—di berbagai tingkat pemerintahan dan lintas kementerian serta departemen. Inilah sebabnya mengapa banyak kajian mengenai kehidupan beragama di Indonesia diarahkan untuk menopang advokasi dan kebijakan. Upaya untuk memahami pertikaian keagamaan meninjau interpretasi terhadap definisi hukum, pembentukan identitas keagamaan dan perubahan sikap sosial terhadap perbedaan agama. Banyak dari tema tersebut diulas di buku ini.

Bab ini mengulas penelitian-penelitian selama ini yang mengkaji pertikaian yang sering kali melibatkan kekerasan fisik antara ataupun di sesama kelompok agama di Indonesia. Saya terutama fokus pada periode demokrasi dan mengulas beragam sumber termasuk karya-karya akademisi, LSM, organisasi donor, dan lembaga-lembaga *think tank*. Bab ini disusun dalam tiga bagian. Pertama, saya mengulas kerangka teoritis yang selama ini digunakan untuk menjelaskan penyebab konflik keagamaan di Indonesia dan menghubungkannya dengan karya-karya global mengenai kekerasan politik. Bagian ini mengidentifikasi pola dalam karya kontemporer sekaligus beberapa kesenjangan kritis dalam pengetahuan tentangnya. Kedua, saya akan mengulas pendekatan-pendekatan yang umum digunakan dalam mengumpulkan bukti-bukti

[1] http://nasional.kompas.com/read/2017/02/25/12080331/pernyataan.jokowi.soal.demokrasi.kebablasan.dinilai.wajar

seputar konflik keagamaan di Indonesia. Selama dua dekade terakhir, Indonesia telah menjadi laboratorium luar biasa untuk menguji coba metode pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif mengenai konflik komunal. Bagian ini memaparkan ulasan singkat mengenai keragaman metodologi dan mengidentifikasi beberapa keterbatasannya. Terakhir, di bagian ketiga, saya akan menyimpulkan dengan menyintesiskan makna dari temuan dari penelitian-penelitian mengenai konflik agama sejauh ini bagi kebijakan berbasis-pengetahuan dan upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk memperbaikinya.

2. Pendekatan Teoritis

Konflik keagamaan di Indonesia biasanya didefinisikan "perseteruan menyangkut nilai, klaim dan identitas yang melibatkan isu-isu keagamaan atau isu-isu yang dibingkai dalam slogan atau ungkapan keagamaan" (R. Panggabean dan Fauzi 2015, 14). Mayoritas studi mengenai konflik keagamaan di Indonesia kontemporer meletakkan konflik ini sebagai sub bagian dari kategori konflik etnis yang lebih besar. Ada tiga faktor yang memengaruhi pendekatan inklusif ini. Pertama, karya-karya ini mengikuti tren dominan pada ilmu politik mainstream yang memandang agama sebagai identitas yang terberi dari lahir (*ascriptive identity*), sebanding dengan kategori sosial lainnya seperti ras dan bahasa yang "mempersatukan orang-orang" (Horowitz 1985, 17). Kedua, kebijakan pemerintah yang mengatur politik komunal di Indonesia juga menggabungkan berbagai identitas di bawah bendera SARA (suku, ras, agama, dan antar golongan).

Ketiga, kerusuhan agama yang melanda Maluku dan Sulawesi pasca-transisi demokrasi terjadi bersamaan dengan pecahnya kekerasan antar kelompok etnis, termasuk kekerasan Dayak-Madura di Kalimantan dan kekerasan anti-Cina di beberapa wilayah di Jawa. Akibat kebetulan empiris ini, studi-studi awal tidak hanya meletakkan berbagai peristiwa kekerasan berskala-besar ini dalam kategori konseptual yang sama, tapi juga mengidentifikasi faktor-faktor kausal yang sama dalam menjelaskannya. Namun, seiring kasus berskala-besar mereda dan menyisakan kekerasan

berskala kecil namun lebih sering, ada kecenderungan yang berkembang di kalangan ilmuwan untuk meneliti konflik agama sebagai fenomena yang berbeda dengan penyebab yang khas, dan dengan demikian membutuhkan solusi khusus.

Tapi terlepas dari perubahan dalam fokus analitis dari perspektif konflik etnis yang lebih luas menjadi perselisihan agama yang khas, para ilmuwan tetap menggunakan perangkat teoretis yang sama untuk menjelaskan waktu, variasi ruang, dan bentuk kekerasan seperti yang telah digunakan selama dua dekade terakhir. Di bagian berikutnya, saya akan mendiskusikan tiga pendekatan yang dominan, yaitu institusionalisme, instrumentalisme dan penjelasan kultural. Setelah mengulas penjelasan utama yang dikemukakan masing-masing perspektif tersebut mengenai penyebab kekerasan komunal, saya mengulas kelebihan dan kekurangannya, disertai diskusi singkat mengenai tantangan bersama yang mesti diatasi oleh penelitian-penelitian di masa depan.

2.1. Penjelasan Institusionalis

Penjelasan institusionalis terhadap konflik komunal didasarkan atas gagasan bahwa peraturan formal ataupun informal yang berlaku di masyarakat mempunyai efek kuat dalam mengatur perilaku individu dan relasi antar kelompok. Karena itu, tatanan institusional tertentu dapat menciptakan insentif lebih untuk terjadinya konflik antar-kelompok, sementara tatanan yang lainnya mengurangi peluang konfrontasi. Perdebatan paling menonjol dalam tradisi teoritis ini menyoal peran institusi pemerintah dalam mengurangi konflik etnis. Satu argumen mengatakan bahwa di masyarakat multietnis, pengaturan konsosiasional yang membolehkan perwakilan proporsional yang terpisah untuk setiap kelompok etnis adalah yang paling kondusif untuk kontestasi politik yang damai (Lijphart 1977). Sementara yang lain berargumen bahwa lembaga elektoral yang mendorong berbagai kelompok untuk mencari aliansi antar-etnis akan mengarah pada politik yang lebih stabil karena melupakan perbedaan askriptif (Horowitz 1985). Variasi lain dari pendekatan ini

mengevaluasi dampak kebijakan kolonial dalam pembentukan identitas etnis terhadap polarisasi dan konflik jangka-panjang (Laitin 1986; Posner 2005). Meskipun 'peraturan formal' atau sistem pemerintahan merupakan ciri utama pendekatan ini, argumen institusionalis juga mengkaji dampak institusi sosial atau 'peraturan informal'. Misalnya, beberapa ilmuwan menjelaskan bagaimana bentuk interaksi sehari-hari antar kelompok etnis dapat mengurangi kemungkinan kekerasan antar kelompok etnis pada masa-masa polarisasi komunal (Varshney 2002).

Argumen institusionalis di Indonesia pada awalnya digunakan untuk menjelaskan fenomena kekerasan komunal pasca-runtuhnya Orde Baru. Karya Bertrand (2004) merupakan contoh paling terkemuka dari pendekatan ini. Mengkaji secara mendalam peristiwa kekerasan Kristen-Muslim di Maluku antara 1998 sampai 2003; kerusuhan etnis di Kalimantan; dan konflik separatis di Aceh, Timor Timur dan Papua, Bertrand mengemukakan penjelasan historis institusionalis atas meletusnya kekerasan ini di masa pasca-transisi di Indonesia. Stabilitas relatif selama masa Suharto dikaitkan dengan model nasional yang diciptakan di bawah Orde Baru yang mengakomodasi dan menyingkirkan kelompok agama atau etnis tertentu dari institusi negara. Lengsernya Suharto pada 1998 membuka kesempatan untuk mengeosiasikan ulang model ini melalui reformasi kelembagaan yang komprehensif. Bertrand menggambarkan merebaknya berbagai jenis kekerasan di nusantara sebagai upaya kelompok etnis untuk memposisikan diri mereka dalam proses ini: para pemenang berusaha mempertahankan keunggulannya sementara kelompok yang sebelumnya terpinggirkan berusaha mengambil tempat di model yang baru.

Sebagai salah satu penjelasan sistematis yang awal mengenai kekerasan pasca-Suharto, pendapat Bertrand cukup meyakinkan, mengingat kuatnya rezim Orde Baru dalam menyeimbangkan kepentingan komunal dan waktu terjadinya kekerasan yang begitu cepat setelah kejatuhannya. Namun, penjelasan level nasional ini terus mendapat tantangan. Meskipun model nasional dan kejatuhan Orde Baru dapat menjelaskan meluasnya kekecewaan dan konflik antar kelompok etnis, tapi ia tidak dapat menjelaskan

mengenai *kekerasannya itu sendiri*. Tidak jelas mengapa kekerasan yang muncul sebagai taktik untuk mengubah kedudukan kelompok selama masa renegosiasi institusional ini. Sekalipun jika kekerasan merupakan opsi strategis, masih belum jelas mengapa sebagian kelompok memiliki *kapasitas* untuk mengorganisir dan mempertahankannya selama berbulan-bulan atau bahkan bertahun-tahun. Lebih jauh, narasi historis ini tidak menjawab berlangsungnya kekerasan yang terkonsentrasi di daerah tertentu atau dalam bentuk tertentu.

Sidel (2006) memasuki perdebatan ini dengan mengevaluasi evolusi 'informal' atau institusi sosial. Ia berpendapat bahwa kekerasan keagamaan kerap terjadi di Indonesia sepanjang era Orde Baru di masa ketidakpastian politik. Selain itu, kekerasan terkonsentrasi di wilayah-wilayah di mana ada 'kecemasan' yang tinggi mengenai posisi Islam di pemerintahan Indonesia. Selain penjelasan atas variasi temporal dan spasial dalam kekerasan agama, Sidel juga berupaya untuk menjelaskan variasi bentuk kekerasan dari waktu ke waktu. Beberapa studi kasus sejak kemerdekaan Indonesia dengan cermat menggambarkan intensifikasi kekerasan keagamaan di tahun-tahun pasca-transisi yang berhubungan dengan meningkatnya pengalaman aktor lokal dalam mengorganisir kekerasan dan menciptakan jaringan keagamaan tertentu. Yang menarik, jika fokus Bertrand pada dinamika nasional membuatnya berpendapat bahwa kekerasan pasca-transisi merupakan akibat dari *keterputusan* dari model institusional Orde Baru, Sidel menyimpulkan, dengan mengevaluasi dinamika lokal, bahwa kekerasan komunal setelah runtuhnya Order Baru justru merupakan *kelanjutan* dari tren sebelumnya.

Faktor nasional ataupun lokal ini coba dipadukan dengan baik oleh Tajima yang meneliti variasi sub-nasional dalam insiden kekerasan komunal pada periode pasca-transisi (Tajima 2013). Ia berpendapat bahwa kekerasan yang meletus di daerah tertentu disebabkan oleh ketidakcocokan antara kekuasaan koersif dari institusi formal dan informal. Secara khusus, daerah-daerah yang bergantung pada negara untuk memelihara ketertiban komunal adalah daerah yang paling rentan terhadap kekerasan etnis karena

aparatus koersif negara terganggu selama transisi rezim. Argumen ini didasarkan atas investigasi empiris yang mengumpulkan dataset kuantitatif untuk mengidentifikasi desa-desa yang mengalami insiden kekerasan komunal selama periode tersebut dan mengukur keterpaparan mereka sebelumnya terhadap institusi koersif negara. Data tersebut mengonfirmasi bahwa desa-desa yang mengalami kekerasan komunal cenderung berlokasi lebih dekat dengan pos militer (menunjukkan keterpaparan yang tinggi terhadap kapasitas koersif negara) dibandingkan desa-desa di mana kekerasan tidak terjadi.

Argumen yang menekankan variasi 'kapasitas' koersif militer di tingkat lokal ini mengasumsikan dua hal: a) bahwa aparat keamanan di seluruh negeri mempunyai *insentif* yang sama untuk mengintervensi dan b) goncangan kapasitas koersif negara tingkat nasional memengaruhi *kapasitas* aparat keamanan secara merata dalam mengintervensi di seluruh negeri. Asumsi-asumsi ini ditantang oleh beberapa studi kualitatif. Pertama, dalam studi terperinci mengenai peran aparat keamanan selama masa kekerasan di Ambon, Azca menunjukkan bagaimana unit-unit yang berbeda di dalam militer sering kali mengambil sikap partisan (2006). Berbeda dengan pihak lain yang menekankan insentif pada tingkat individu komandan lapangan, Azca mengakui bahwa perilaku partisan para perwira dipengaruhi perubahan institusional pada tingkat nasional. Secara spesifik, analisis ini menunjukkan bahwa di tengah ketidakjelasan posisi militer dalam pemerintahan yang baru, para komandan lapangan di tingkat daerah berusaha mengkonsolidasi alokasi dana yang dikaitkan dengan kebutuhan operasional. Untuk itu, mereka sengaja memperpanjang konflik melalui tindakan atau pendampingan khusus untuk kelompok tertentu. Jadi, meski Tajima memandang bahwa perubahan institusional pada level nasional mengurangi kapasitas militer untuk menggunakan kekuatan represif, Azca berpendapat bahwa hal itu menyebabkan penggunaan represi yang selektif.

Kedua, perbandingan antara Ambon dan Manado oleh Panggabean (2014) menandakan bahwa meski tingkat kapasitas informal di kedua daerah itu sama, respon militer terhadap tindakan kekerasannya berbeda.

Di Ambon, aparat keamanan tidak mampu bekerja sama dengan para tokoh lokal untuk menutupi desas-desus dan mempersiapkan perlindungan keamanan. Namun, terlepas dari masuknya kekuatan luar ke Manado dan tingginya tingkat 'provokasi', aparat militer mampu mencegah berubahnya insiden-insiden kecil menjadi insiden besar. Argumen ini, yang didasarkan atas perbandingan antara daerah kekerasan dengan daerah non-kekerasan, juga memunculkan pertanyaan terhadap penjelasan Azca: Jika perubahan di tingkat nasional mendorong komandan lokal untuk memperpanjang konflik di Ambon, mengapa aparat keamanan di Manado melakukan hal yang berbeda?

Perlu dicatat bahwa meskipun mereka menekankan mekanisme berbeda dalam menjelaskan kekerasan komunal, semua penjelasan institusionalis ini menyoroti *peran* rezim Orde Baru dalam menciptakan kondisi struktural yang mengakibatkan kekerasan pasca keruntuhannya. Pandangan ini ditunjang oleh studi-studi yang menunjukkan peninggalan represi negara terhadap kelompok-kelompok agama, baik secara kuantitatif ataupun kualitatif. Sebagai contoh, berdasarkan pengumpulan data empiris yang sangat baik, Varshney dkk. menyampaikan bahwa beberapa jenis konflik komunal seperti pengeroyokan (*lynching*) dan tindakan keras negara (*state crackdown*) cukup lazim dilakukan bahkan sebelum proses transisi menuju demokrasi (Varshney, Tadjoeddin, dan Panggabean 2008). Begitu pula studi lain yang menunjukkan bagaimana organisasi kekerasan yang aktif di Indonesia saat ini, seperti milisi sipil dan kelompok preman, sebenarnya muncul dan berkembang di masa Orde Baru (Anderson 2001; Collins 2002; Hadiz 2003; I. D. Wilson 2015).

Studi-studi baru mengenai kekerasan berskala kecil juga menggunakan pendekatan yang hampir sama. Meski studi tersebut cenderung fokus pada kinerja institusi pemerintahan, mereka menempatkan institusi ini dalam kerangka konteks jangka panjang. Misalnya, beberapa penulis melihat kaitan peraturan yang diskriminatif, baik di tingkat nasional ataupun sub-nasional yang mendorong peristiwa kekerasan terhadap kelompok agama dan sekte minoritas (Assyaukanie 2009, Crouch 2010). Studi-studi

ini mengakui adanya faktor-faktor pemicu perubahan tersebut tetapi juga merupakan anteseden sejarahnya. Kajian Formichi mengenai munculnya kekerasan anti-Syiah di Indonesia sangat dekat dengan narasi sosiologis Sidel (Formichi 2014). Dia mengklaim adanya kecenderungan dalam melihat sentimen anti-Syiah sebagai fenomena 'baru', padahal nyatanya ia merupakan kelanjutan dari kecemasan yang diperkenalkan sejak Orde Baru. Formichi beranggapan bahwa, karena asosiasinya dengan gerakan revolusioner di Iran, Syiah sangat dicurigai oleh rezim Suharto. Akibatnya, aparat negara mempunyai sejarah panjang keterlibatan dengan organisasi-organisasi Islam yang menolak Syiah atas alasan teologis dan politis. Karena itu, kekerasan yang kita lihat saat ini merupakan imbas dari proses panjang delegitimasi pemikiran Syiah di mana negara ternyata berperan kuat di dalamnya.

Sejalan dengan itu, beberapa studi baru mengonfirmasi pentingnya aparat keamanan dalam mencegah kekerasan komunal dan menempatkan kinerja polisi dalam konteks sejarah kebijakan keamanan negara yang lebih luas. Ada dua upaya yang patut dicatat. Pertama, analisis N-besar (*large-N analysis*) mengenai kekerasan pasca-konflik di daerah-daerah konflik komunal menunjukkan bahwa penurunan jumlah peristiwa kekerasan komunal secara temporal dan spasial terkait dengan meningkatnya upaya intervensi oleh aparat keamanan, terutama polisi (Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016). Perbaikan kinerja sektor keamanan berkaitan erat dengan perubahan pada tingkat nasional seperti berkurangnya ketidakpastian mengenai pembagian kerja antara polisi dengan militer, serta melembaganya pengambilan keputusan yang demokratis. Kedua, beberapa studi mendalam mengenai peran pemolisian dalam konflik keagamaan menunjukkan bahwa meskipun pemolisian tidak dapat menjelaskan munculnya konflik antar agama, aparat keamanan berperan penting dalam menghentikan tindakan kekerasan (R. Panggabean dan Fauzi 2015). Studi ini mengacu pada perbandingan terkontrol antar kasus yang mengalami ketegangan antar kelompok agama yang serupa namun berbeda insiden kekerasannya. Mereka menemukan banyak faktor yang

memengaruhi keputusan aparat kepolisian untuk mengintervensi atau tidak secara efektif, tetapi kemampuan dalam membangun relasi sosial yang kredibel dengan kelompok-kelompok merupakan salah satu yang paling penting. Temuan ini menunjukkan bahwa secara historis, praktik kapasitas koersif negara sangat bergantung pada 'niat baik' para elit sosialnya.

2.2. Penjelasan Instrumentalis

Penjelasan institusionalis yang diulas sebelumnya cenderung menonjolkan faktor-faktor struktural dalam menjelaskan kausalitas. Dalam konteks konflik komunal, pembentukan identitas, polarisasinya serta agensi individu dianggap sebagai hasil yang ditentukan oleh proses sejarah jangka panjang. Penjelasan instrumentalis berbeda karena menekankan pentingnya kepentingan individu, terutama kalangan elit, yang sering kali bersifat jangka pendek atau menengah. Beberapa perdebatan yang paling hangat mengenai kekerasan politik bertolak dari perbedaan ini. Agenda 'keserakahan versus kekecewaan' ('*greed versus grievance*') yang terkenal itu adalah salah satu contohnya. Sambil mengesampingkan banyak karya yang menekankan kekecewaan berbasis identitas sebagai penyebab utama perang sipil, Collier dan Hoeffler (2004) membuat penjelasan yang kontroversial bahwa rente ekonomi (*economic rent-seeking*) merupakan pendorong utama kekerasan. Meskipun pandangan ini sudah banyak ditantang oleh banyak ilmuwan yang menekankan penyebab struktural dan sosial dalam konflik internal, (Cramer 2002; Fearon dan Laitin 2003), logika kepentingan kaum elit memang masih terus mempunyai daya tarik bagi ilmuwan-ilmuwan konflik komunal. Hardin (1997), menyampaikan bagaimana identitas kelompok digunakan sebagai bingkai komunikasi oleh elit untuk mengatasi masalah koordinasi dan mobilisasi masa untuk kepentingan politik. Wilkinson (2006) menjelaskan variasi spasial dalam insiden kerusuhan Hindu-Muslim di India dengan insentif elektoral yang dihadapi kalangan elit politik.

Dalam konteks Indonesia, pendekatan instrumentalis telah berkembang dan mengisi celah analitis dalam penjelasan institusionalis. Ingat bahwa

teori Bertrand dan Sidel fokus pada penjelasan 'waktu' dan 'bentuk' dari konflik komunal, namun tidak membahas variasi spasial dari insidennya. Jika pecahnya model etnis atau meningkatnya kecemasan soal peran Islam menciptakan insentif untuk konflik komunal, mengapa kekerasan cenderung terkonsentrasi di beberapa daerah tertentu? Dalam menjawab pertanyaan ini, beberapa ilmuwan mengevaluasi peran insentif 'lokal' terhadap kekerasan berdasarkan perbandingan sub-nasional. Yang terkenal adalah penelitian Klinken (2007) yang menjelaskan bahwa reformasi dalam desentralisasi fiskal dan politik yang diberlakukan pada periode pasca-transisi, mendorong elit politik lokal untuk mengakses sumber daya negara. Dia menunjukkan bahwa di lima wilayah konflik komunal terbesar, yaitu Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Barat, para politisi menghadapi persaingan ketat dalam meraih jabatan di daerahnya. Kaum elit ini mengeksploitasi identitas etnis untuk memobilisasi dukungan massa, untuk menyishikan lawannya. Menyoroti kasus Poso, McRae (2013) menunjukkan bahwa kepentingan elit akan kekuasaan politik tidak hanya menjelaskan di mana kekerasan berlangsung tetapi juga bagaimana tingkat kekerasan berubah seiring berjalannya waktu, dalam kasus yang sama. Pendekatan yang sama diambil oleh Wilson (2008) dalam menjelaskan perubahan dinamika konflik di Maluku Utara, di mana insentif elit sangat penting dalam mengubah kerangka konflik dari sumber daya ekonomi menjadi identitas agama.

Toha (2015) juga menyelidiki insentif lokal terhadap kekerasan dengan mengamati variasi kekerasan etnis di tingkat kabupaten tetapi menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Dia khususnya menyampaikan bahwa kekerasan komunal paling sering nampak di kabupaten di mana terdapat partai Golkar dari rezim otoriter yang mempertahankan kekuasaannya setelah pemilu pertama pada 1999. Kekerasan diorganisir sebagai ungkapan protes elit politik yang tidak mampu mendobrak kontrol hegemoni rezim terdahulu terhadap sumber daya daerah. Pada akhirnya, saat Golkar kehilangan suara di pemilihan berikutnya, kekerasan komunal menjadi semakin berkurang. Penting untuk mencatat bahwa Toha dan Klinken sama-sama memandang

identitas etnis sebagai kerangka yang dimanipulasi elit daerah untuk kepentingan politik mereka. Namun, mereka berbeda dalam memahami apa kepentingannya. Klinken menjelaskan kekerasan sebagai alat strategis yang digunakan kaum elit untuk mengambil keuntungan dalam proses elektoral yang *kompetitif*, sementara Toha melihat mobilisasi kekerasan ini sebagai ungkapan frustrasi terhadap proses elektoral yang *tidak kompetitif*.

Peralihan menuju perbandingan sub-nasional dan konsekuensinya yang terfokus pada insentif 'lokal' atas kekerasan ini diteruskan oleh studi-studi yang berusaha menjelaskan peristiwa-peristiwa kekerasan agama yang lebih baru dan lebih berskala-kecil. Misalnya, insentif elit untuk menggunakan kekerasan dalam rangka mengakses pendanaan pasca-konflik merupakan faktor utama dalam menjelaskan mengapa beberapa daerah pasca-konflik terus mengalami kerusuhan agama secara sporadis dibandingkan Maluku Utara (Barron, Azca, dan Susdinarjanti 2012). Dalam menjelaskan naiknya diskriminasi dan kekerasan terhadap minoritas, beberapa ilmuwan mencatat bagaimana politisi daerah memanfaatkan identitas agama untuk mendapatkan keuntungan elektoral atas pesaingnya (Bush 2008; Buehler 2013). Terakhir, agenda penelitian baru mengkaji peran institusi keamanan non-negara dalam memobilisasi dan memicu kekerasan terhadap kelompok agama minoritas. Meskipun organisasi-organisasi ini sering kali terang-terangan mengusung ideologi keagamaan dan mengaku bertindak atas nama umatnya, beberapa studi menunjukkan bahwa tindakan mereka ternyata sering kali didorong oleh kepentingan politik dan ekonomi para pimpinannya (Lindsey 2001; ICG 2003; I. D. Wilson 2008; Tyson 2013; Jones 2015).

Salah satu tren yang paling umum dalam penjelasan kekerasan komunal yang instrumentalis di Indonesia adalah kecenderungan untuk melakukan perbandingan sub-nasional dan karenanya, fokus pada faktor-faktor kausal 'lokal'. Studi-studi ini umumnya memusatkan perhatian pada kepentingan elit politik dan sosial di daerah dalam mendapatkan akses ke sumber daya negara atau pasar gelap. Mereka juga cenderung menjelaskan kepentingan-kepentingan ini dalam bentuk persaingan politik

baik di dalam pemilu formal maupun kesempatan patronase informal yang timbul melalui proses demokratisasi. Karena itu, berbeda dengan studi institutsionalis yang lebih menitikberatkan pada struktur era otoritarian dan warisannya, studi-studi instrumentalis cenderung menjelaskan kekerasan komunal sebagai akibat dari perubahan yang dibawa oleh demokratisasi.

2.3. Penjelasan Kultural

Pendekatan teoretis ketiga yang digunakan untuk menjelaskan gejolak kekerasan etnis di Indonesia dapat disebut sebagai kulturalisme. Para pendukung kerangka ini berpendapat bahwa kecenderungan massal dari kekerasan ini diakibatkan oleh proses historis yang panjang melalui mekanisme psikologis-kultural yang memengaruhi perilaku individual maupun kolektif. Versi lama dari kulturalisme di Indonesia menganggap bahwa kelompok identitas tertentu memang mempunyai tendensi primordial untuk melakukan kekerasan. Contohnya adalah banyak literatur mengenai '*amok*' di budaya Melayu yang menggambarkan masyarakat di Indonesia lebih rentan terhadap mobilisasi kekerasan (Sulzberger 1966; Spores 1988; Good dan Good 2001). Literatur lainnya yang fokus pada sub bagian khusus dari kebudayaan Indonesia seperti tradisi *carok* di Madura (Wiyata 2013) dan praktik berburu kepala di Kalimantan (Dove 2006) juga mengaitkan kekerasan etnis yang terjadi di daerah-daerah tersebut dengan kecenderungan budaya tertentu. Secara akademis, nuansa orientalis dari penjelasan primordial ini membuatnya kurang cocok dalam wacana publik karena melabeli kelompok tertentu 'terbelakang' atau secara inheren keras. Namun, perlu dicatat bahwa para politisi dan pengambil kebijakan menggunakan pendekatan ini dengan menganggap bahwa konflik etnis pasca-transisi di Indonesia disebabkan 'budaya kekerasan' (Collins 2002).

Pendekatan-pendekatan kulturalis yang lebih baru tidak terlalu memusatkan pada kecenderungan massa terhadap kekerasan dan lebih fokus pada 'praktik' kekerasan tertentu yang berevolusi untuk mendapatkan legitimasi publik. Dalam kasus ini, Nordholt meneliti bangkitnya sosok

jago dalam evolusi pemuda Indonesia dan eksploitasi politik dari praktik-praktik kultural tersebut untuk menggalakkan kekerasan demi kepentingan politik di masa Orde Baru (Nordholt 2002). Dengan perspektif historis ini, kebangkitan *jago* dalam berbagai bentuk unit paramiliter pemuda setelah Reformasi dan keterlibatan mereka dalam banyak konflik etnis bukanlah suatu fenomena baru namun merupakan keberlanjutan dari praktik lama. Begitu juga, van Dijk mengkaji proses bagaimana norma disiplin dan anarki yang terkait dengan perilaku pemuda di Indonesia telah berevolusi. Model seragam dan pelatihan gaya militer terus menjadi bagian dari integrasi pemuda ke dalam Orde Baru. Dengan demikian, partisipasi pemuda dianggap sangat penting dalam mempertahankan 'ketertiban' di masyarakat. Meskipun pemuda digambarkan "umumnya toleran", mereka dapat mudah terprovokasi 'pihak luar' untuk mengambil tindakan kekerasan dalam rangka membela negara (Dijk 2002). Narasi populer mengenai 'karakter' pemuda Indonesia tersebut kerap dikemukakan para pemimpin politik untuk menjelaskan maraknya kekerasan etnis di berbagai periode sejarah Indonesia.

Jika Nordholt dan van Dijk fokus menjelaskan gambaran kultural dari individu yang secara historis pernah terlibat dalam kekerasan, Colombijn menjelaskan bagaimana 'mode' kekerasan tertentu menjadi semakin lazim. Dia khususnya menelusuri sejarah panjang pengeroyokan (*lynching*) di Jawa sebagai ekspresi kekerasan massa yang spontan terhadap pihak yang dianggap bersalah. Dia memandang bahwa meskipun partisipasi masyarakat dalam kekerasan diatur secara ketat oleh pemerintahan Belanda dan kemudian di masa Orde Baru, hukuman kolektif terhadap kejahatan oleh sekelompok masyarakat tak-dikenal dilegitimasi oleh masyarakat maupun negara (Colombijn 2002). Karena itu, mode kekerasan ini, yang sering kali dipraktikkan terhadap etnis lain, tidak dianggap sebagai kekacauan (*disorder*) tapi justru cara masyarakat untuk memulihkan ketertiban (*order*).

2.4. Celah dalam pengetahuan dan arah penelitian berikutnya

Mengingat bobot politisnya, kekerasan agama di Indonesia telah dipelajari secara menyeluruh dari berbagai perspektif teoretis dan telah menghasilkan pengetahuan yang luas mengenai faktor dan mekanisme kausalnya. Namun, masih terdapat banyak celah kritis dalam kerangka pengetahuannya. Pertama, ada kekurangan yang mencolok dalam perbandingan antar-negara. Secara umum, kasus Indonesia telah banyak dibandingkan dengan kasus negara lain dalam konteks demokratisasi (Slater 2010; Pepinsky 2009; Smith 2007; Boudreau 2009) dan perkembangan ekonomi (Ross 2001; Doner 1991; Vu 2010; Hamilton-Hart 2002). Tapi terkait kekerasan sosial, hanya sedikit studi komparatif yang tersedia dan itu pun tidak spesifik soal kekerasan komunal tapi lebih soal perang sipil (Walter 2009), jawara lokal atau *local strongmen* (Sidel 2004) dan evolusi aparat koersif informal (Ahram 2011). Penelitian-penelitian berikutnya dapat melengkapi pengetahuan tentang kekerasan komunal di Indonesia dengan mengambil wawasan komparatif dari negara-negara yang tingkat kekerasannya lebih tinggi seperti Pakistan dan Nigeria, serta yang telah relatif lebih baik seperti Afrika Selatan. Hal itu akan berguna untuk meninjau ulang penjelasan level nasional terhadap kekerasan komunal.

Kedua, karya-karya yang diulas di atas menunjukkan kecenderungan untuk meneliti faktor level nasional dan lokal secara terpisah satu sama lain. Sebagian mungkin disebabkan oleh waktu konflik yang tiba-tiba, studi-studi awal mengenai kekerasan komunal di Indonesia menekankan perubahan nasional dalam menjelaskannya. Seiring berjalannya waktu, semakin banyak ilmuwan yang menitikberatkan pada variasi spasial kekerasan dengan mengamati perbandingan sub-nasional melalui analisis N-besar maupun perbandingan kualitatif dari kasus tertentu. Hal ini mengarahkan fokus yang hampir eksklusif pada faktor kausal di level 'lokal'. Karena banyaknya pendekatan terakhir ini, para ilmuwan dan pengambil kebijakan sering kali mengklaim bahwa konflik di Indonesia bersifat lokal. Secara empiris, ini mungkin pengamatan wajar namun bukan berarti tidak ada faktor level nasional dalam pola-pola lokal. Sebagaimana

diungkapkan dengan baik oleh salah seorang ilmuwan, keunggulan faktor lokal dalam studi sub-nasional mengikuti sifat datanya (Bertrand 2008, 434). Ada satu pengecualian untuk tren ini. Analisis institusionalis Tajima (2013) mengenai kekerasan komunal mengevaluasi wujud lokal atau sub-nasional dari variabel eksplanatoris di level nasional: penurunan kapasitas koersif negara setelah Orde Baru. Dalam hal ini, dia dapat menunjukkan bagaimana insentif lokal dan kapasitas koersif informal berinteraksi dengan perubahan di tingkat nasional dalam menghasilkan pola kekerasan yang unik selama periode pasca-transisi Indonesia. Terlepas dari tantangan terhadap temuan substantifnya, pendekatan metodologi studi ini memberikan kerangka yang menjanjikan untuk penelitian berikutnya dalam rangka mengembangkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kekerasan sosial di negeri ini.

Ketiga, studi terbaru cenderung meneliti kekerasan komunal, khususnya konflik antar kelompok agama, sebagai jenis kekerasan yang disebabkan oleh faktor yang unik. Namun, terdapat banyak bukti awal yang mengindikasikan bahwa berbagai bentuk dan jenis kekerasan itu sering kali saling berhubungan (ICG 2012a; Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016; Tadjoeddin, Chowdhury, dan Murshed 2012; Jaffrey 2015). Dengan demikian, membandingkan evolusi dari berbagai jenis kekerasan memberikan arah yang baik untuk penelitian selanjutnya dengan membantu mengungkapkan faktor struktural dan strategis yang menyebabkan naiknya mobilisasi kekerasan.

Terakhir, semua penelitian yang diulas di atas sama-sama menjadikan kekerasan sebagai variabel dependen. Dengan kata lain, semuanya menyoroti bagaimana perubahan institusional dan politik setelah transisi demokrasi menimbulkan faktor-faktor yang *menyebabkan* kekerasan agama. Akibatnya, relatif sedikit yang diketahui mengenai *akibat* dari kekerasan itu sendiri terhadap konsolidasi demokrasi. Ini merupakan kekosongan empiris yang serius bagi para pengambil keputusan maupun akademisi. Sebagai contoh, kita memiliki beberapa penelitian yang menunjukkan bagaimana pertimbangan politik menentukan arah regulasi

nasional dan lokal yang diskriminatif, dan pada akhirnya memicu serangan massa melawan kaum minoritas. Akan tetapi, beberapa tahun terakhir, lobi kekerasan oleh kelompok tertentu dianggap memengaruhi agenda legislatif yang sangat represif. Bahkan, para politisi sering menyinggung ancaman kekerasan main hakim sendiri sebagai pertimbangan utama dalam menyusun peraturan yang bertujuan untuk membatasi perilaku kelompok yang rentan, terutama kaum minoritas agama. Penelitian-penelitian selanjutnya perlu mengeksplorasi mekanisme di mana kekerasan berbasis identitas memengaruhi kebijakan negara.

3. Sumber empiris

Di bagian sebelumnya, saya telah mengulas pendekatan teoritis utama yang sering digunakan dalam menjelaskan kekerasan keagamaan di Indonesia dan mengidentifikasi beberapa kesenjangan utamanya. Pada bagian ini, saya akan mengulas secara singkat sumber empiris yang beragam dan inovatif untuk menunjang penelitian selanjutnya mengenai konflik keagamaan di Indonesia.

3.1. Dataset tentang kekerasan agama

Upaya berskala besar pertama dalam mengukur konflik dibuat oleh Varshney dan rekannya di United Nation Support Facility for Indonesia Recovery (UNSFIR) yang menggunakan koran nasional dan provinsi dalam menghitung frekuensi dan dampak dari kekerasan komunal antara 1990 sampai 2003 (Varshney, Tadjoeddin, dan Panggabean 2008). Walaupun usaha ini terbatas cakupan geografisnya karena tidak mencakup daerah-daerah pemberontakan karena kendala keamanan (Aceh, Papua, dan Timor Timur), tapi penelitian ini memberikan tiga kontribusi besar dalam studi kekerasan, dua substantif dan satu metodologis. Pertama, temuan dataset ini mengungkapkan bahwa kekerasan komunal bukan semata-mata merupakan fenomena pasca-transisi di Indonesia. Malah, banyak bentuk konfrontasi negara-masyarakat serta kekerasan komunal berskala kecil yang cukup lazim selama masa Orde Baru.

Kedua, data mereka menunjukkan bahwa sebagian besar kekerasan

antara 1998 sampai 2003 terjadi di sejumlah kecil daerah yang hanya mewakili 6.5% dari seluruh penduduk Indonesia. Meskipun banyak pengamat sebelumnya telah menunjukkan kecenderungan spasial, tingginya tingkat konsentrasi yang ditunjukkan oleh data tersebut menimbulkan beberapa pertanyaan sistematis mengenai penyebabnya (Toha 2015; Tadjoeddin, Chowdhury, dan Murshed 2012; Murshed dan Tadjoeddin 2009; S. R. Panggabean 2014; S. R. Panggabean dan Smith 2011). Terakhir, upaya ini menunjukkan keunggulan analitis dari pengamatan terhadap pola kekerasan komunal secara kuantitatif, sekaligus kegunaan sumber surat kabar lokal.

Setelah konflik komunal yang besar berakhir, fokus analitis terhadap kekerasan di Indonesia telah bergeser dari peristiwa berskala besar yang ditemukan UNSFIR ke kekerasan antar kelompok agama yang lebih kecil namun lebih sering. Kebutuhan akan data mengenai dinamika baru ini didasarkan atas dua faktor. Pertama, agen pemerintahan dan donor telah membiayai banyak upaya pemulihan pasca-konflik di wilayah yang sebelumnya terkena dampak dan mereka membutuhkan indikator untuk mengukur efektivitas upaya-upaya tersebut. Kedua, meski sorotan lebih banyak diberikan kepada pencegahan kekerasan di daerah-daerah pasca-konflik, tapi berita mengenai pertikaian komunal di daerah-daerah lain memunculkan kebutuhan akan sistem pengumpulan data yang lebih komprehensif. Tiga respons utama dibuat untuk menanggapi kebutuhan data yang muncul ini.

Badan Pusat Statistik (BPS) memasukkan beberapa pertanyaan untuk mengukur tingkat konflik ke dalam instrumen surveinya. Yang paling terkenal adalah survei Potensi Desa (PODES) yang dilakukan terhadap seluruh kepala desa di Indonesia setiap dua tahun yang menanyakan apakah desa tersebut pernah mengalami perkelahian masal dalam setahun terakhir. Pertanyaan tambahan juga dimasukkan untuk menimbang pemicu dari insiden tersebut serta jenis kerusakan fisik yang diakibatkannya. Beberapa LSM dan lembaga *think tank*, didukung oleh donor internasional, memulai upayanya sendiri dengan mereplikasi metodologi UNSFIR

dan mengumpulkan data mengenai kekerasan komunal dari koran lokal maupun nasional (ITP 2010; Fauzi, Alam, dan Panggabean 2009). Terakhir, Bank Dunia juga memfasilitasi pengumpulan dataset tentang kekerasan yang disebut Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK).

SNPK ini mengumpulkan lebih dari 200.000 insiden kekerasan, yang mencakup lebih dari 16 provinsi dari 1998 sampai 2005—menjadikannya sebagai dataset kekerasan sub-nasional terbesar di dunia (Barron, Jaffrey, dan Varshney 2016). Berdasarkan pengalaman panjang dalam penggunaan koran lokal, SNPK memiliki beberapa unggulan dibandingkan sumber lainnya. Karena menggunakan lebih dari 200 koran lokal dan nasional, datanya cenderung tidak rentan terhadap isu bias pelaporan yang biasanya dikaitkan dengan metodologi ini. Di samping itu, SNPK menggunakan definisi kekerasan yang inklusif serta memungkinkan pemilahan dari seluruh insiden yang terkumpul hingga level kecamatan yang disertai berbagai klasifikasi seperti bentuk, dampak fisik, jenis pelaku, hingga jenis intervensi aparat keamanan. Terakhir, wilayah yang dicakup dataset ini juga meliputi daerah pasca-konflik serta sejumlah provinsi lainnya yang tidak terpengaruh oleh kekerasan selama masa transisi.

Inovasi empiris ini menghasilkan empat temuan yang relevan dengan studi konflik agama. Pertama, jika studi-studi sebelumnya memandang kekerasan komunal dan khususnya kekerasan agama sebagai sumber kematian (*fatality*) utama selama periode pasca-transisi, dataset SNPK menunjukkan bahwa konflik separatis di Aceh justru lebih mematikan. Kedua, data tersebut mengindikasikan potensi keterkaitan antara berbagai jenis kekerasan. Secara khusus, walaupun terjadi penurunan jumlah insiden kekerasan komunal berskala besar di Indonesia sejak tahun 2005, tapi bentrokan antar-komunal, serangan massa, dan kekerasan main hakim sendiri yang skalanya lebih kecil terus meningkat. Terakhir, berkurangnya jumlah kekerasan komunal berskala besar diasosiasikan dengan peningkatan tingkat intervensi efektif oleh aparat keamanan. Dataset SNPK unik karena dapat mengukur tren tersebut berdasarkan beberapa indikator kekerasan (insiden, kematian, kerusakan bangunan, dll.) secara

berkala yang tidak dapat dilakukan oleh PODES. Namun, sebagai bagian dari usaha pemerintah, data PODES kemungkinan besar akan tersedia dalam jangka waktu yang lebih lama. Sebaliknya, program data SNPK dengan publikasi regulernya (The Habibie Center 2012), terkendala oleh izin dan pendanaan, dan saat ini sedang dalam penangguhan.

3.2. Memantau pelanggaran 'kebebasan beragama dan berkeyakinan'

Jika sumber-sumber di atas secara khusus mengukur tingkat kekerasan yang diakibatkan konflik keagamaan, beberapa organisasi masyarakat sipil menggunakan pendekatan hak asasi manusia untuk memantau pelanggaran 'kebebasan beragama dan berkeyakinan' yang dijamin dalam konstitusi Indonesia. Jika yang pertama fokus mengukur dampak konflik agama yang berkembang menjadi konfrontasi kekerasan, maka yang kedua lebih luas mencakup juga konflik-konflik yang tidak disertai kekerasan fisik. Ada kesan bahwa kekerasan fisik mengindikasikan intensitas konflik antar kelompok beragama yang lebih tinggi. Namun, ketiadaan kekerasan fisik juga dapat mengindikasikan tingkat konflik yang sama buruknya, namun dengan dinamika kuasa yang berbeda. Misalnya, dalam beberapa kasus di mana pelanggaran kebebasan beragama dilakukan oleh elemen-elemen kuat di masyarakat atau didukung oleh agen negara, kelompok agama minoritas mungkin tidak mempunyai pilihan kecuali untuk tunduk agar terhindar dari kekerasan. Dengan begitu, data terkait pelanggaran kebebasan beragama dapat melengkapi pengukuran kekerasan yang diulas di bagian sebelumnya.

Setara Institute dan Wahid Institute telah mengumpulkan data nasional mengenai insiden dan tindakan pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama sejak 2008. Keduanya menggunakan definisi pelanggaran yang sama. Secara umum, keduanya mengacu pada upaya-upaya aktif oleh aktor sosial ataupun perwakilan negara yang mengganggu kebebasan yang dijamin dalam konstitusi untuk beribadah tanpa ketakutan akan persekusi, intimidasi ataupun diskriminasi. Pelanggaran-pelanggaran tersebut biasanya mencakup upaya aktor sosial atau agen negara dalam

membatasi kegiatan keagamaan oleh kelompok agama atau sekte tertentu, pindah agama secara paksa; membatasi akses terhadap rumah ibadah yang ada atau pembangunan rumah ibadah baru. Ujaran kebencian (*hate speech*) dari tokoh agama dan penerbitan fatwa agama yang berpotensi melanggar hak-hak minoritas juga dianggap sebagai pelanggaran walaupun belum menimbulkan bahaya yang nyata. Lebih konkret lagi, definisi tersebut juga mencakup perundang-undangan negara di level lokal ataupun nasional yang mengakibatkan diskriminasi dalam penyediaan layanan atau kesempatan negara, misalnya perekrutan pegawai sipil, akses terhadap subsidi pendidikan, kesehatan dan sosial.

Selain tindakan-tindakan *sengaja* (*commission*), tindakan *pengabaian* (*omission*) oleh negara juga dianggap sebagai pelanggaran. Untuk memastikan kebebasan beragama disahkan dalam konstitusi, negara bertanggung jawab untuk menyediakan perlindungan yang dibutuhkan setiap warganegara. Ketika dan jika negara gagal melindungi individu yang dicederai kebebasannya, maka itu dihitung sebagai tindakan pelanggaran. Karena kemungkinan banyaknya tindakan pelanggaran dalam satu peristiwa, baik Wahid Institute ataupun Setara Institute membedakan antara kedua indikator tersebut. Artinya, boleh jadi ada banyak 'tindakan' pelanggaran dalam satu peristiwa. Pada setiap peristiwa dan tindakan pelanggaran, kedua lembaga tersebut mencatat sejumlah variabel yang mirip seperti jenis pelanggaran, informasi mengenai korban dan pelanggar juga rincian lokasi dan waktu dari kasus-kasusnya.

Di samping itu, metodologi yang digunakan kedua institusi juga sama-sama mengandalkan sumber media lokal untuk mencatat pelanggaran. Informasi tambahan pada kasus-kasus tersebut juga dikumpulkan melalui wawancara dengan para korban dan/atau aktor-aktor lain yang terlibat. Mengingat keduanya mempunyai metodologi yang serupa, tidak mengherankan bahwa kedua institusi melaporkan hasil tingkat pelanggaran yang juga serupa selama bertahun-tahun. Pada 2016, Setara Institute mencatat 208 peristiwa pelanggaran dan 270 tindakan, meningkat dari 196 dan 236 pada tahun 2015 (Halili 2016). Sementara itu, Wahid Institute

melaporkan 204 peristiwa di tahun 2016 yang berjumlah 312 tindakan, juga meningkat dari 190 dan 249 di tahun 2015 (Wahid 2016).[2]

Mengakui kondisi kebebasan beragama di Indonesia yang memburuk, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) turut bergabung dalam upaya pemantauan pada tahun 2014 dengan membuat *desk* khusus untuk menerima pengaduan terkait pelanggaran kebebasan beragama dan menindaklanjuti kasus-kasus tersebut. Komnas menggunakan definisi pelanggaran yang serupa dengan yang digunakan oleh Setara Institute dan Wahid Institute. Berdasarkan laporan pertama yang dipublikasi, Komnas menerima 87 pengaduan terkait pelanggaran kebebasan beragama di tahun 2015 (Komnas HAM 2015). Perlu dicatat bahwa angka ini ternyata kurang dari separuh jumlah kasus yang dilaporkan oleh Setara Institute dan Wahid Institute pada tahun yang sama, yang artinya terdapat kesenjangan antara kejadian dan pelaporannya.

Jika digabungkan, seluruh upaya pemantauan ini menunjukkan peningkatan pelanggaran kebebasan beragama selama dekade terakhir. Yang juga penting adalah tiga dimensi kualitatif dari kenaikan kuantitatif tersebut. Pertama, upaya untuk membatasi praktik keagamaan semakin diarahkan pada sekte minoritas yang dianggap sesat oleh para pemuka agama. Yang paling menonjol adalah yang melibatkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan kelompok Syiah. Keyakinan lokal lain juga menjadi sasaran seperti Gafatar. Kedua, pemerintahan daerah di tingkat eksekutif, birokrasi sipil, serta aparat keamanan berulang kali dituding sebagai pelanggar kebebasan beragama. Apalagi, pelanggaran-pelanggaran ini terjadi melalui pengesahan dan penegakan peraturan daerah yang membatasi hak beribadah kaum minoritas.

Terakhir, data menunjukkan segi lokal dalam pertikaian antara kelompok agama yang menyebabkan pembatasan kebebasan beragama. Secara khusus terdapat dua pola yang penting untuk dicatat disini. Pertama

---

[2] Perbedaan jumlah kemungkinan besar disebabkan oleh batasan yang berbeda dalam kedua metodologi mengenai definisi peristiwa dan tindakan. Untuk lebih detail lihat (Fauzi dan Panggabean 2009)

adalah variasi spasial dalam pelanggaran yang tercatat. Meskipun anggota kelompok minoritas yang sering kali menjadi sasaran tinggal di berbagai daerah di Indonesia, kebebasan beribadahnya dibatasi di wilayah-wilayah tertentu. Dalam hal ini, Jawa Barat dan DKI Jakarta didaftar di dataset sebagai provinsi dengan tingkat restriksi terhadap minoritas yang tertinggi, menyingkap dominannya dinamika lokal. Kedua, data juga menunjukkan bahwa kelompok-kelompok yang mayoritas secara nasional, seperti Muslim Sunni *mainstream*, pun kerap mengalami diskriminasi dan pembatasan akses ke tempat ibadah ketika mereka merupakan minoritas, misalnya di NTT dan Papua.

3.3. Pemantauan kualitatif

Selain pemantauan konflik keagamaan yang kuantitatif, investigasi kualitatif yang rutin terhadap kasus-kasus besar juga penting untuk memperoleh pemahaman komprehensif atas isu ini. Beberapa lembaga internasional ataupun nasional telah mengambil peran dan memberikan dua kontribusi terhadap pengetahuan yang ada. Pertama, laporan tahunan, misalnya dari Human Rights Watch, menyoroti kasus-kasus yang berkaitan dengan perubahan legal dan institusional dan menyampaikan rekomendasi umum kepada para pengambil kebijakan (HRW 2013). Secara keseluruhan, laporan-laporan tersebut dipengaruhi oleh pertimbangan normatif yang mendasari mandat lembaga tersebut, bukan menganalisis hambatan yang menghambat norma-norma tersebut dalam membawa perubahan. Karena itu, rekomendasinya cenderung merupakan refleksi mengenai apa yang 'seharusnya' dilakukan oleh pemerintah dan bukan 'bagaimana' langkah spesifik yang harus ditempuh. Meski demikian, upaya tersebut dapat membantu mengangkat isu dan mengadvokasi perlunya mencari solusi yang efektif.

Kedua, studi kualitatif yang terperinci mengenai kasus-kasus tertentu menyumbang fakta-fakta *baru* mengenai isu yang tengah muncul yang sulit diperoleh melalui studi kuantitatif paling besar sekali pun. Sebagai contoh, upaya pemantauan kuantitatif sangat terfokus pada perubahan 'insiden'

kekerasan dan/atau pelanggaran kebebasan beragama. Sumber-sumber ini dapat menjelaskan secara cepat apakah daerah tertentu mengalami peningkatan atau pengurangan indikator konflik keagamaan. Namun, sulit untuk menilai signifikansi dari perubahan ini tanpa mengetahui peran yang dimainkan oleh para pelaku dalam meredakan atau memperparah konflik tersebut. Disini, keberadaan studi kualitatif sangat diperlukan. Contohnya, laporan-laporan International Crisis Group yang sekarang dihentikan berulang kali menyoroti peran aktor keamanan negara ataupun non-negara dalam menjaga ketertiban di daerah (ICG 2003; ICG 2012b).[3] Laporan-laporan ini mengilustrasikan bagaimana pemolisian yang tidak efektif di tingkat daerah membuat isu-isu kecil menjadi peristiwa berskala besar. Selain itu, mereka menyertakan bukti-bukti yang meyakinkan bahwa para penyedia keamanan tidak resmi seperti organisasi vigilante dan milisi sipil berperan dalam melakukan kekerasan sekaligus dalam mencegahnya. Kedua isu ini telah dieksplorasi lebih mendalam oleh studi-studi kualitatif yang teoritis dengan melihat perbandingan sub-nasional (Tyson 2013; R. Panggabean dan Fauzi 2015). Meski begitu, investigasi kualitatif tersendiri yang dapat segera mengeksplorasi berbagai dimensi suatu kasus juga berguna untuk memperoleh informasi yang cepat mengenai kasus-kasus yang menghangat di tingkat nasional, juga hal-hal yang masih di bawah permukaan.

3.4. Potensi tantangan dan peluang

Ketiga sumber informasi empiris yang diuraikan di atas memberikan banyak kontribusi pada bidang studi konflik agama di Indonesia. Bahkan, dari segi produksi data kuantitatif mengenai konflik etnis, Indonesia dapat dianggap sebagai salah satu negara yang paling sering diteliti di dunia. Namun, upaya-upaya komprehensif ini pun menghadapi tantangan-tantangan lama yang dapat digolongkan ke dalam tiga kategori.

Pertama, kurangnya akses terbuka terhadap data merupakan kendala

---

[3] Meskipun laporan ICG sudah dihentikan, Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) meneruskan sebagian tugas ini dengan penekanan khusus pada terorisme.

yang signifikan bagi kemajuan ilmu pengetahuan. Selain data UNSFIR dan SNPK, mayoritas dataset lainnya tidak dapat diakses publik. Data hasil monitoring terkait pelanggaran pada kebebasan beragama, yang dihasilkan oleh berbagai institusi, tersedia dalam bentuk laporan yang berisikan ringkasan tabel dan grafis. Namun, tabel mentah yang berisikan metadata pengkodean jarang sekali dapat diakses. Begitu pula dengan data konflik keagamaan dari pemerintah yang dikumpulkan melalui survei PODES hanya disajikan sebagai bagian dari publikasi statistik kriminal tahunan dari BPS, yang juga berupa tabel ringkasan. Akses kepada tabel mentah untuk analisis lanjutan sering kali melibatkan proses pendaftaran dan permohonan yang panjang, dan kadang meminta pembayaran.

Keterbatasan akses data mentah untuk publik menghambat analisis yang inovatif yang mengombinasikan dengan data lain yang berkaitan dengan indikator kesehatan, kemiskinan, dan pembangunan sosial. Tertutupnya akses kepada data mentah juga menimbulkan isu transparansi: sulit untuk mengevaluasi kualitas data yang dihasilkan oleh berbagai lembaga tanpa melihat rinciannya. Pada akhirnya, efek yang mungkin paling merugikan dari ketidaktersediaan data adalah soal literasi data (*data literacy*). Tanpa adanya akses sumber data untuk para pengambil kebijakan, pendidik dan peneliti, kapasitas untuk menganalisis data ilmu sosial secara umum dan data konflik secara khusus tampaknya akan tetap jadi milik segelintir spesialis.

Kedua, kurangnya wacana publik terkait metodologi memengaruhi kualitas studi kuantitatif dan kualitatif. Seperti yang disebutkan sebelumnya, beberapa lembaga telah melakukan pengumpulan data dan menerbitkan laporan mengenai topik tertentu. Berkaitan dengan data kekerasan, UNSFIR, SNPK, PODES juga menghasilkan indikator yang serupa. Upaya LSM seperti ITP dan PUSAD dalam mengumpulkan subset data tertentu juga mengikuti pendekatan metodologis yang sama. Data pelanggaran kebebasan beragama yang dikumpulkan oleh Setara Institute, Wahid Institute dan yang baru oleh Komnas HAM menggunakan definisi dan kriteria yang sangat mirip. Karena banyaknya upaya yang serupa

tersebut, tidak jarang data tentang isu yang sama tersedia bagi para peneliti dan pengambil kebijakan dari berbagai sumber. Pada prinsipnya, hal ini merupakan perkembangan positif karena memungkinkan pengecekan ulang (*cross-checking*) dan verifikasi antar laporan. Akan tetapi, produsen data mengenai indikator yang serupa jarang membahas bagaimana kekhasan ataupun kesamaan dari metodologinya dibandingkan dengan lembaga lainnya. Alhasil, kita tidak banyak mengetahui kelebihan sumber informasi tertentu yang dapat membantu mengarahkan pilihan data yang paling cocok untuk suatu analisis. Beberapa tahun terakhir, beberapa ilmuwan berinisiatif membandingkan metodologi yang digunakan lembaga-lembaga pemantau tersebut untuk menjelaskan kelebihan dan kekurangan masing-masing pendekatan (Fauzi dan Panggabean 2009; Mellisa dll. 2016). Namun dalam jangka panjang, para produsen dataset ini sebaiknya saling juga saling mengulas metodologi satu sama lain untuk memberikan penelaahan sejawat (*peer review*) dan menunjukkan kekhasan studinya sendiri.

Ketiga, upaya empiris untuk mengumpulkan data kuantitatif dan kualitatif mengenai konflik keagamaan secara sistematis juga menghadapi banyak hambatan logistik. Mengembangkan dan meneruskan upaya-upaya pemantauan yang besar membutuhkan investasi sumber daya yang besar. Untuk upaya kuantitatif, membutuhkan waktu untuk mengembangkan dan memperbaiki instrumen metodologis, menemukan sumber yang tepat, melatih tim pengelolaan data dan membangun infrastruktur teknologi dan informasi yang dibutuhkan. Peneliti yang terhubung baik dengan keterampilan lapangan yang kokoh dan jeli dalam mengidentifikasi masalah juga diperlukan dalam menghasilkan penelitian kualitatif yang berkualitas. Dengan demikian, upaya untuk menghasilkan barang publik dalam bentuk informasi yang tepat waktu dan akurat memerlukan dukungan dari tahun ke tahun, yang jarang ditemukan pada mekanisme pendanaan pemerintahan maupun donor. Ini menimbulkan tingginya tingkat perputaran staf (*turnover*) akibat kurangnya pendanaan, yang memengaruhi kualitas penelitian atau bahkan penghentian kegiatan

seperti yang menimpa database SNPK. Karena itu, jika proses pengambilan kebijakan di Indonesia ingin memanfaatkan data yang baik mengenai konflik agama, ada kebutuhan mendesak untuk menemukan mekanisme pendanaan yang jangka panjang.

4. Implikasi untuk kebijakan

Makalah ini telah menunjukkan cukup banyak pengetahuan teoritis dan empiris mengenai konflik keagamaan di Indonesia. Bagaimana sumber daya tersebut dapat dimanfaatkan untuk kebijakan yang lebih efektif? Untuk menjawab pertanyaan ini, mari kita ringkas secara singkat bagaimana penelitian pada umumnya dapat menunjang kebijakan mengenai konflik. Pertama, penelitian teoritis yang mengeksplorasi penyebab konflik secara sistematis sangat penting untuk mengidentifikasi langkah yang tepat untuk mengatasinya. Seperti yang telah diuraikan pada bagian pertama makalah ini, penyebab dari konflik keagamaan sangat beragam karena berkaitan dengan tatanan kelembagaan, insentif individual serta praktik sosial-kultural. Penelitian yang berusaha mengupas kompleksitas ini melalui lensa komparatif dapat membantu mengidentifikasi beragam intervensi yang dapat dilakukan oleh pengambil kebijakan di berbagai tingkat pemerintahan.

Kedua, penelitian dapat membantu para pengambil kebijakan dalam mengidentifikasi tingkat dan cakupan masalah sosial. Tidak ada masyarakat yang benar-benar bebas konflik. Malah, perselisihan antar kelompok sosial merupakan salah satu ciri dari demokrasi. Sehubungan dengan itu, tidak mungkin menyikapi setiap konflik melalui intervensi kebijakan yang sama. Itulah sebabnya mengapa data sistematis dan analisis independen dibutuhkan untuk menginformasikan kepada publik dan wakil rakyat mengenai tingkat kerusakan yang telah disebabkan oleh suatu konflik, sehingga mereka dapat memberikan perhatian yang sepadan.

Dua contoh yang layak dicatat. Yang pertama berkaitan dengan upaya untuk mengelola persoalan yang telah diketahui. Setelah usainya konflik berskala besar di Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi Tengah, upaya

pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya pemulihan dan dukungan pembangunan tambahan di beberapa daerah tertentu terhambat oleh tidak adanya data mengenai kekerasan pasca-konflik di daerah tersebut. Dataset SNPK ditujukan untuk mengisi celah ini dan telah berhasil mengumpulkan sisa-sisa masalah dan juga menemukan masalah baru. Selain itu, sejumlah temuan penelitian kualitatif masuk dalam penyusunan naskah Undang-undang No. 211 tentang Pengelolaan Konflik di Indonesia yang memprioritaskan peran pemerintah lokal dalam menangani persoalan.

Contoh kedua berkaitan dengan advokasi kepada pemerintah untuk mengambil tindakan terhadap isu-isu baru. Pembatasan hak beribadah kaum minoritas memang hanya memengaruhi sebagian kecil masyarakat Indonesia. Sekarang kita tahu bahwa peristiwa seperti ini cukup lazim, tapi dalam kurun waktu yang lama, dampaknya dianggap sporadis. Namun, upaya pemantauan untuk menghitung, mencatat, dan menganalisis kasus-kasus ini telah lama menunjukkan peningkatan diskriminasi dan pembatasan kelompok minoritas secara sistematis. Akibat dari advokasi yang terinformasi ini, para pengambil kebijakan kini mengeksplorasi cara yang komprehensif untuk mengatasi isu tersebut melalui perundang-undangan baru.

Dengan kemungkinan tersebut, apa yang dapat dilakukan untuk memperkuat dampak penelitian terhadap upaya pengambilan kebijakan yang lebih baik dalam mengelola konflik agama di Indonesia? Dari analisis yang disampaikan dalam makalah ini, ada beberapa langkah yang dapat diambil oleh para produsen dan konsumen penelitian untuk memajukan neksus antara penelitian-kebijakan.

4.1. Rekomendasi untuk produsen penelitian

1. Peneliti dapat memusatkan upaya analitisnya untuk ***mengisi kesenjangan substantif dalam pengetahuan*** mengenai konflik keagamaan di Indonesia. Makalah ini mengidentifikasi adanya empat celah, yaitu:
    - Pertama, perlunya melihat perbandingan antar-negara guna

mengambil dan memberi pelajaran kepada negara demokrasi multietnis lainnya. Membandingkan konteks dan masalah Indonesia dengan kasus lain yang 'lebih buruk' atau 'lebih baik' dapat berguna untuk mengevaluasi dampak intervensi pada tingkat nasional. Banyak tema untuk perbandingan semacam itu, misalnya dampak dari berbagai jenis peraturan penistaan agama, kemungkinan intervensi negara untuk mengelola relasi antar 'sekte' dalam suatu kelompok agama yang sama serta berbagai bentuk respons aparat keamanan.

- Kedua, perlunya meneliti penyebab 'lokal' dari konflik keagamaan bersamaan dengan penyebab tingkat nasional. Saat ini, kebanyakan literatur hanya menyoroti salah satunya saja. Akibatnya, kita tidak banyak mengetahui dampak perubahan kepemimpinan dan regulasi di tingkat nasional terhadap dinamika di tingkat daerah. Misalnya, beberapa studi baru telah menunjukkan bagaimana perda menyebabkan pembatasan kebebasan beribadah kaum minoritas. Namun, relatif sedikit perhatian yang diberikan untuk memahami insentif apa yang mendorong agen nasional untuk mengelola peraturan-peraturan tersebut.
- Ketiga, makalah ini menunjukkan bahwa meskipun konflik keagamaan merupakan kekerasan yang menonjol dan mematikan di masa pasca-transisi, penelitian-penelitian baru menunjukkan semakin banyaknya bentuk-bentuk kekerasan yang saling berkaitan. Daerah yang dulu banyak mengalami konflik keagamaan sekarang mengalami maraknya vigilantisme, kekerasan pemilu dan bahkan konflik perebutan sumber daya. Penelitian baru perlu mengeksplorasi kaitan antara berbagai bentuk kekerasan tersebut untuk memahami kapan dan bagaimana pertikaian ini menggunakan identitas keagamaan.
- Akhirnya, meskipun terdapat banyak penelitian yang mengidentifikasi beragam 'penyebab' konflik keagamaan, tidak banyak yang diketahui mengenai dampaknya. Secara khusus, ada

kebutuhan untuk memahami bagaimana pengalaman sebelumnya dengan kekerasan dapat memengaruhi aspek kehidupan demokrasi yang lain, termasuk preferensi warganegara dan kebijakan pemerintahan.

2. ***Meningkatkan transparansi penelitian*** juga merupakan langkah kunci yang perlu diambil oleh para ilmuwan dalam rangka meningkatkan manfaat dari produk pengetahuan mereka. Ketekunan dalam menerbitkan catatan metodologis, memberikan informasi lengkap mengenai sumber data dan membuka akses dataset mentah kepada publik sangat penting untuk menunjukkan kualitas hasil penelitian tapi juga untuk menunjang analisis yang lebih baik. Secara khusus, badan pemerintahan perlu memimpin dalam mengurangi proses birokratis dan biaya mahal dalam mengakses dataset seperti PODES dan statistik kejahatan di kepolisian. Selain itu, lembaga donor perlu mewajibkan keterbukaan data kepada publik sebagai syarat pendanaan penelitian.

4.2. Rekomendasi untuk konsumen penelitian

3. Para pengambil kebijakan ***perlu mengidentifikasi tingkat intervensi yang memungkinkan*** dalam mencari penelitian yang sesuai. Ada kecenderungan di kalangan pemerintah yang meminta peneliti untuk mengidentifikasi 'akar penyebab' konflik di Indonesia. Bayangan mereka, saat akar penyebab ditemukan melalui penelitian, maka akar tersebut dapat ditangani melalui intervensi kebijakan. Namun, ada dua kendala dalam pendekatan ini:
   - Sebagaimana ulasan makalah ini, konflik sosial pada umumnya dan konflik keagamaan pada khususnya memiliki banyak dimensi dan sering kali tidak punya satu akar penyebab. Kompleksitas ini bukan sesuatu yang khas dalam riset, tapi suatu realitas dalam kehidupan sosial dan politik. Para ilmuwan mencoba untuk menyederhanakan kompleksitas ini dengan mengambil pendekatan teoritis yang berbeda yang dapat mengidentifikasi faktor-faktor penyebab pada berbagai level. Misalnya, teori

institusional tentang konflik keagamaan di Indonesia telah menyoroti efek jangka-panjang dari kebijakan di tingkat nasional. Penjelasan instrumentalis menekankan pentingnya pemilihan umum di tingkat daerah dalam menyediakan insentif kekerasan. Penjelasan kulturalis mengidentifikasi praktik sosial tertentu sebagai sebab di balik konflik dan kekerasan. Kenyataannya, banyak faktor-faktor tersebut berperan dalam menyebabkan konflik keagamaan. Maka dari itu, mencari satu 'akar penyebab' tidak akan efektif.

- Peneliti sering kali tidak mempunyai pemahaman menyeluruh mengenai hambatan institusional ataupun politik yang dihadapi para pengambil kebijakan. Akibatnya, mereka tidak mampu memperkirakan kemungkinan rekomendasi yang diajukan dari hasil analisisnya, sehingga para pengambil kebijakan menganggap rekomendasi yang berbasis penelitian itu 'tidak praktis'. Sering kali peneliti mengemukakan solusi atas permasalahan yang sudah umum namun tidak ditindaklanjuti. Misalnya, banyak peneliti yang mengkaji dampak negatif peraturan daerah terhadap kebebasan beribadat kaum minoritas yang berulang kali mendesak pemerintah pusat agar memperketat pengawasan terhadap regulasi tersebut. Akan tetapi, mereka tidak mampu menunjukkan bagaimana mengatasi kendala politik dan logistik dalam melaksanakan rekomendasi tersebut.
- Untuk mengatasi tantangan tersebut dan agar penelitian lebih bermanfaat, konsumen penelitian dapat mengidentifikasi rentang intervensi yang memungkinkan dan mengarahkan penelitian untuk menimbang berbagai intervensi dalam rentang tersebut. Misalnya, saat rancangan undang-undang baru mengenai pendidikan keagamaan sedang tengah disusun, penelitian dapat dilakukan untuk meninjau praktik-praktik pendidikan agama yang mendorong atau mencegah konflik agama sehingga langkah yang tepat dapat dilakukan secara berkelanjutan.

4. Konsumen penelitian perlu ***mendorong keragaman sumber data*** alih-alih memusatkan penelitian. Beberapa tahun terakhir ini tampaknya ada dorongan dari pemerintah untuk memusatkan upaya pengumpulan data (misalnya di bawah BPS) agar kementerian-kementerian tidak menggunakan pengukuran yang berbeda untuk indikator yang sama.[4] Meskipun strategi ini mungkin efektif dalam mengukur hal-hal yang relatif standar seperti tingkat kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (HDI), tapi strategi ini bisa jadi kontraproduktif untuk data yang berkaitan dengan konflik agama karena dua alasan berikut:
   - Sebagian besar indikator pengukuran konflik, kekerasan, dan pelanggaran kebebasan beragama merupakan upaya-upaya baru. Karena itu, ketersediaan variasi sumber data dan metodologi penting untuk mendorong inovasi ke depan untuk meningkatkan akurasi dan perangkat konseptual.
   - Keragaman juga baik untuk akuntabilitas dan transparansi karena memungkinkan perbandingan beberapa sumber dan saling pengecekan akurasi.
5. Terakhir, konsumen penelitian dari pemerintah ataupun donor perlu mengambil upaya pengembangan sumber pendanaan yang sifatnya jangka panjang dan mendukung upaya-upaya pendataan. Seperti yang dikemukakan sebelumnya, produksi penelitian yang berkualitas mengenai konflik agama dan lainnya membutuhkan investasi jangka panjang dalam sumber daya manusia. Gaya pendanaan saat ini cenderung jangka-pendek atau berdasarkan permintaan. Pendekatan ini kontraproduktif karena memengaruhi kualitas penelitian yang dihasilkan oleh lembaga penelitian akibat tingginya perputaran staf dan kesenjangan data.***

[4] http://nasional.kompas.com/read/2016/04/26/17431831/Jokowi.Instruksikan.Stop.Proyek.Survei.Harus.Pakai.Data.BPS

Referensi

Ahram, Ariel I. 2011. *Proxy Warriors: The Rise and Fall of State-Sponsored Militias*. Stanford: Stanford University Press.

Anderson, Benedict Richard O'Gorman. 2001. *Violence and the State in Suharto's Indonesia*. SEAP Publications.

Azca, M. Najib. 2006. "In Between Military and Militia: The Dynamics of the Security Forces in Communal Conflict in Ambon." *Asian Journal of Social Science* 34 (3). http://dare.uva.nl/record/288549.

Barron, Patrick, Muhammad Najib Azca, dan Tri Susdinarjanti. 2012. *After The Communal War: Understanding and Addressing Post-Conflict Violence in Eastern Indonesia*. Yogjakarta; Indonesia: Universitas Gadjah Mada CSPS Books.

Barron, Patrick, Sana Jaffrey, dan Ashutosh Varshney. 2016. "When Large Conflicts Subside: The Ebbs and Flows of Violence in Post-Suharto Indonesia." *Journal of East Asian Studies* 16 (2).

Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

———. 2008. "Ethnic Conflicts in Indonesia: National Models, Critical Junctures, and the Timing of Violence." *Journal of East Asian Studies* 8 (3): 425–49.

Boudreau, Vincent. 2009. *Resisting Dictatorship: Repression and Protest in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

Buehler, Michael. 2013. "Subnational Islamization through Secular Parties: Comparing Shari'a Politics in Two Indonesian Provinces." *Comparative Politics* 46 (1): 63–82. doi:10.5129/001041513807709347.

Bush, Robin. 2008. "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Sympton?" Dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, disunting oleh Greg Fealy dan Sally White, 174–91. Institute of Southeast Asian Studies.

Collier, Paul, dan Anke Hoeffler. 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–95.

Collins, Elizabeth Fuller. 2002. "Indonesia: A Violent Culture?" *Asian Survey* 42 (4): 582–604. doi:http://dx.doi.org.proxy.uchicago.edu/10.1525/as.2002.42.4.582.

Colombijn, Freek. 2002. "Maling, Maling! The Lynching of Petty Criminals." *Roots of Violence in Indonesia. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies*.

Cramer, C. 2002. "Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War." *World Development* 30 (11): 1845–64. doi:10.1016/S0305-750X(02)00120-1.

Crouch, Melissa. 2010. "Implementing the Regulation on Places of Worship in Indonesia: New Problems, Local Politics and Court Action." *Asian Studies Review* 34 (4): 403–19. doi:10.1080/10357823.2010.527921.

Crouch, Melissa, dan Tim Lindsey, eds. 2011. *Disputed Churches in Jakarta*. PUSAD Paramadina.

Dijk, Kees van. 2002. "The Realms of Order and Disorder in Indonesian Life." Dalam *Violence and Vengeance: Discontent and Conflict in New Order Indonesia*, disunting oleh Frans. Hüsken dan Huub de Jonge, 71–94. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Saarbrücken.

Doner, Richard F. 1991. *Driving a Bargain : Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia /*. Studies in International Political Economy. University of California Press,.

Dove, Michael R. 2006. "'New Barbarism' or Old Agency among the Dayak? Reflections on Post-Suharto Ethnic Violence in Kalimantan." *Social Analysis* 50 (1): 192–202. doi:10.3167/015597706780886166.

Fauzi, Ihsan Ali, Rudy Harisyah Alam, dan Samsu Rizal Panggabean. 2009. "Pola-Pola Konflik Keagamaan Di Indonesia, 1990-2008 : Laporan Penelitian." Yayasan Wakaf Paramadina.

Fauzi, Ihsan Ali, dan Samsu Rizal Panggabean. 2009. "Melaporkan Kebebasan Beragama di Indonesia 2008: Evaluasi atas Laporan The Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM." Yayasan Wakaf Paramadina.

Fearon, James D., dan David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *The American Political Science Review* 97 (1): 75–90.

Formichi, Chiara. 2014. "Violence, Sectarianism, and the Politics of Religion: Articulations of Anti-Shi'a Discourses in Indonesia." *Indonesia*, no. 98(October): 1–27.

Good, Byron J., dan Mary-Jo DelVecchio Good. 2001. "Why Do the Masses so Easily Run Amok?" *Lattitudes*.

Hadiz, Vedi R. 2003. "Reorganizing Political Power in Indonesia: A Reconsideration of so-Called 'Democratic Transitions.'" *Pacific Review* 16 (4): 591–611.

Halili. 2016. "Supremasi Intoleransi." Setara Institute. http://setara-institute.org/book-review/supremasi-intoleransi/.

Hamilton-Hart, Natasha. 2002. *Asian States, Asian Bankers: Central Banking in Southeast Asia*. Cornell University Press.

Hardin, Russell. 1997. *One for All: The Logic of Group Conflict*. Reprint edition. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Harsono, Andreas. 2012. "No Model for Muslim Democracy." *The New York Times*, May 21. http://www.nytimes.com/2012/05/22/opinion/no-model-for-muslim-democracy.html.

Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, Calif.; London: University of California Press.

———. 2013. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

HRW. 2013. "In Religion's Name: Abuses against Religious Minorities in Indonesia." Human Rights Watch.

ICG. 2003. "The Perils of Private Security in Indonesia: Guards and Militias on Bali and Lombok - International Crisis Group." http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/067-the-perils-of-private-security-in-indonesia-guards-and-militias-on-bali-and-lombok.aspx.

———. 2012a. "Indonesia: From Vigilantism to Terrorism in Cirebon - International Crisis Group." http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/b132-indonesia-from-vigilantism-to-terrorism-in-cirebon.aspx.

———. 2012b. "Indonesia: The Deadly Cost of Poor Policing." Asia Briefing 218. Jakarta & Brussels: International Crisis Group (ICG).

ITP. 2010. "Violence Increased Dispersedly: Analysis of Variant, Pattern and Structure of Conflict and Violence in Indonesia in 2009-2010." Jakarta, Indonesia: Institut Tititan Perdamaian (ITP). http://www.peaceportal.org/documents/10156/0/Violence+Increased+Dispersedly+by+Institut+Titian+Perdamaian.

Jaffrey, Sana. 2015. "Berlagak Aparat: Telaah Dampak Kapasitas Negara Terhadap Tindakan Main Hakim Sendiri." Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani Di Indonesia*, disunting oleh Husni Mubarok dan Irsyad Rafsadi. Jakarta: PUSAD Paramadina. http://www.paramadina-pusad.or.id/pustaka/sisi-gelap-demokrasi-kekerasan-masyarakat-madani-di-indonesia.

Jones, Sidney. 2015. "Sisi Gelap Reformasi Di Indonesia: Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran." Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan*

Masyarakat Madani Di Indonesia, disunting oleh Husni Mubarok dan Irsyad Rafsadi. Jakarta: PUSAD Paramadina. http://www.paramadina-pusad.or.id/pustaka/sisi-gelap-demokrasi-kekerasan-masyarakat-madani-di-indonesia.

Klinken, Gerry van. 2007. *Communal Violence and Democratization in Indonesia*. Routledge.

Komnas HAM. 2015. "Laporan Akhir Tahun Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan." Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Laitin, David D. 1986. *Hegemony and Culture: Politics and Change among the Yoruba*. Chicago: University Of Chicago Press.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Lindsey, Tim. 2001. "The Criminal State: Premanisme and the New Indonesia." Dalam *Indonesia Today: Challenges of History*, disunting oleh Grayson. Lloyd dan Shannon L. Smith, 283–97. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. http://pi.lib.uchicago.edu/1001/cat/bib/4551301.

McRae, Dave. 2013. *A Few Poorly Organized Men: Interreligious Violence in Poso, Indonesia*. Leiden: Brill.

Mellisa, Ayu, Mubarok, Husni, Siswo Mulyartono, Ali Nursahid, Irsyad Rafsadi, dan Pradewi Tri Chatami. 2016. *Mengukur Kebebasan Beragama Di Jawa Barat 2014: Catatan Dari Indeks Demokrasi Indonesia*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Wakaf Paramadina.

Murshed, Syed Mansoob, dan Mohammad Zulfan Tadjoeddin. 2009. "Revisiting the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict." *Journal of International Development* 21 (1): 87–111.

Nordholt, Nico Schulte. 2002. "Violence and the Anarchy of the Modern Indonesia State." Dalam *Violence and Vengeance: Discontent and Conflict in New Order Indonesia*, disunting oleh Frans. Hüsken and Huub de Jonge, 52–70. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik Saarbrücken.

Panggabean, Rizal, dan Ihsan Ali Fauzi. 2015. *Policing Religious Conflicts in Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina. http://www.paramadina-pusad.or.id/pustaka/policing-religious-conflicts-in-indonesia-2.

Panggabean, Samsu Rizal. 2014. "Konflik Dan Perdamaian Etnis Di Indonesia: Menjelaskan Variasi." Yogyakarta, Indonesia: Universitas Gadjah Mada.

Panggabean, Samsu Rizal, dan Ihsan Ali Fauzi. 2009. *Demokrasi Dan Kekecewaan*. Yayasan Wakaf Paramadina, PUSAD Paramadina.

Panggabean, Samsu Rizal, dan Benjamin Smith. 2011. "Explaining Anti-Chinese Riots in Late 20th Century Indonesia." *World Development*, Ethnicity and Ethnic Strife, 39 (2): 231–42. doi:10.1016/j.worlddev.2009.11.036.

Pepinsky, Thomas B. 2009. *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*. New York, NY: Cambridge University Press.

Posner, Daniel N. 2005. *Institutions and Ethnic Politics in Africa*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

Ross, Michael L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. 1 edition. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.

Sidel, John. 2004. "Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen.'" Dalam *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*, disunting oleh John Harriss, Kristin Stokke, dan Olle Tornquist, 51–74. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan. http://www.palgrave.com.

———. 2006. *Riots, Pogroms, Jihad: Religious Violence in Indonesia*. 1 edition. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

Smith, Benjamin B. 2007. *Hard Times in the Lands of Plenty: Oil Politics in Iran and Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

Spores, John C. 1988. *Running Amok: An Historical Inquiry*. Ohio University Center for International Studies, Center for Southeast Asian Studies.

Sulzberger, C.T. 1966. "When a Nation Runs Amok." *The New York Times*, April 13.

Tadjoeddin, Mohammad Zulfan, Anis Chowdhury, dan Syed Mansoob Murshed. 2012. "Routine Violence in Java, Indonesia: Neo-Malthusian and Social Justice Perspectives." Dalam *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, 633–650. Springer. http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-28626-1_31.

Tajima, Yuhki. 2013. "The Institutional Basis of Intercommunal Order: Evidence from Indonesia's Democratic Transition." *American Journal of Political Science* 57 (1): 104–119. doi:10.1111/j.1540-5907.2012.00631.x.

The Habibie Center. 2012. "Map of Violence in Indonesia (January - April 2012)." Jakarta, Indonesia: The Habibie Center. http://snpk-indonesia.com/

AnalysisReport/Index?lang=en&randdo=42dc15e1-aaeb-43be-a5a1-76147c80ed9e&userid=7120158#sthash.3bvisH0F.dpuf.

Toha, Risa J. 2015. "Political Competition and Ethnic Riots in Democratic Transition: A Lesson from Indonesia." *British Journal of Political Science* FirstView (Supplement-1): 1–21. doi:10.1017/S0007123415000423.

Tyson, Adam. 2013. "Vigilantism and Violence in Decentralized Indonesia: The Case of Lombok." *Critical Asian Studies* 45 (2): 201–230.

Varshney, Ashutosh. 2002. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. Yale University Press. http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=eO5OUg5PolwC&oi=fnd&pg=PR7&dq=varshney+ashutosh&ots=3NW6DbEBQd&sig=R3RUJ8ntTP_VjmscVakQuluruBE.

Varshney, Ashutosh, Mohammad Zulfan Tadjoeddin, dan Rizal Panggabean. 2008. "Creating Datasets in Information-Poor Environments: Patterns of Collective Violence in Indonesia, 1990-2003." *Journal of East Asian Studies* 8 (3): 361–94.

Vu, Tuong. 2010. *Paths to Development in Asia South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*. New York: Cambridge University Press.

Wahid, Zannuba Yenny. 2016. "Kemerdekaaan Beragama Berkeyakinan (KBB) Di Indonesia Tahun 2016 Wahid Foundation." The Wahid Institute.

Walter, Barbara F. 2009. *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts Are So Violent*. 1 edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilkinson, Steven I. 2006. *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India*. Cambridge University Press.

Wilson, Chris. 2008. *Ethno-Religious Violence in Indonesia: From Soil to God*. Reprint edition. London: Routledge.

Wilson, Ian Douglas. 2008. "As Long As It's Halal: Islamic Preman in Jakarta." Dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, disunting oleh Greg Fealy dan Sally White, 192–210. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

———. 2015. *The Politics of Protection Rackets in Post-New Order Indonesia: Coercive Capital, Authority and Street Politics*. Routledge.

Wiyata, Latief. 2013. *Carok: Konflik Kekerasan & Harga Diri Orang Madura*. LKiS.

Deradikalisasi di Indonesia: Riset dan Kebijakan

Ihsan Ali-Fauzi & Solahudin

Abstrak

Sejalan dengan makin gencarnya upaya-upaya deradikalisasi di Indonesia sepanjang sekitar satu dekade terakhir, riset-riset mengenainya juga makin tumbuh, baik oleh sarjana Indonesia sendiri maupun asing. Tulisan ini bermaksud mengevaluasi hasil-hasil riset itu, untuk menilai kekuatan dan keterbatasannya, sambil menaksir sejauh mana riset-riset tersebut turut memengaruhi kebijakan yang diambil pemerintah, khususnya Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Tulisan ini mengajukan tiga argumen pokok: pertama, riset-riset tentang deradikalisasi di Indonesia masih berada pada tahap yang sangat awal dengan jumlah publikasi yang masih terbatas; kedua, sebagian besar riset itu masih bersifat deskriptif-evaluatif dan kurang teoretis; dan ketiga, para pengambil kebijakan kurang memberi perhatian yang cukup kepada hasil-hasil riset ini, sehingga upaya-upaya deradikalisasi yang ada berlangsung tanpa topangan hasil-hasil riset yang memadai.

Kata-kata kunci: deradikalisasi, Indonesia, riset, kebijakan

1. Pendahuluan

Sekitar satu dekade terakhir, sejalan dengan makin gencarnya upaya-upaya penanganan masalah terorisme di Indonesia, kata "deradikalisasi" sudah makin umum digunakan di Tanah Air, termasuk dalam percakapan sehari-hari dan di media massa. Kata itu umumnya dipahami sebagai "upaya-upaya untuk menghapuskan ideologi radikal atau ekstremis dari pikiran seseorang, yang mendorong orang itu melakukan aksi-aksi kekerasan teroris." Di sini, deradikalisasi dipahami sebagai lawan radikalisasi, suatu proses di mana seseorang berkembang menjadi radikal. Sementara itu, kata "radikal", "ekstremis" atau "teroris" sering digunakan secara bergantian dan kurang hati-hati, meskipun cukup jelas bahwa upaya-upaya deradikalisasi hanya dilakukan terhadap mereka yang sudah atau potensial melakukan aksi-aksi kekerasan teroris. Ada tiga asumsi pokok yang mendasari semua pemahaman ini: pertama, seseorang melakukan aksi-aksi kekerasan ekstremis (teroris) karena dorongan ideologi ekstremis; kedua, orang bersangkutan akan berhenti dari melakukan aksi-aksi ekstremis *hanya* jika ideologi yang mendasarinya dihapuskan dari pikirannya; dan ketiga, ideologi itu memang dapat dihapuskan dari pikiran orang bersangkutan.

Bersamaan dengan upaya-upaya di atas, berkembang pula riset-riset kesarjanaan mengenai deradikalisasi di Indonesia, baik oleh para periset Indonesia sendiri maupun asing. Literatur deradikalisasi di Indonesia pun berkembang: laporan riset, buku, artikel dalam jurnal dan buku-buku suntingan, dan lainnya. Belakangan makin umum orang mengadakan seminar, konferensi atau diskusi bertema deradikalisasi.

Tulisan ini ingin meninjau riset-riset di atas, dengan tujuan mengetahui apa saja yang sudah dan belum dikerjakan, sehingga kesenjangan yang ada dapat dipetakan dan upaya-upaya menutupinya dapat disarankan dalam riset-riset berikutnya. Dari segi ini, tulisan ini dapat dibaca sebagai satu tinjauan kepustakaan. Namun, pada bagian akhir, tulisan ini juga akan mendiskusikan bagaimana riset-riset yang ada sudah dimanfaatkan untuk pembuatan kebijakan terutama oleh pemerintah terkait deradikalisasi. Tujuannya adalah untuk melihat kaitan antara pengetahuan dan kebijakan

dalam sektor ini, agar pelajaran-pelajaran terbaik bisa diperoleh dan diarusutamakan.

Kami meninjau hanya literatur yang langsung berbicara tentang deradikalisasi, baik yang sudah terbit maupun yang belum atau tidak, sejauh dapat kami peroleh. Pembatasan ini sebenarnya cukup bermasalah, karena diskusi mengenai deradikalisasi bisa juga dilakukan dalam literatur-literatur khusus lain, misalnya radikalisasi, ekstremisme, terorisme, bahkan intoleransi. Namun, kami sengaja membatasi-diri pada sektor khusus ini, karena ada banyak segi dari deradikalisasi yang harus dibahas secara mendalam (lihat lebih lanjut di bawah). Selain itu, kami ingin mendorong agar kita (periset, pengambil kebijakan, para orangtua, dan publik pada umumnya) memiliki kepedulian yang sama kuatnya baik kepada bagaimana dan mengapa seseorang *tumbuh berkembang menjadi radikal* maupun kepada bagaimana dan mengapa seseorang *berhenti dari menjadi radikal*. Bukankah keduanya sama-sama proses yang bisa dipelajari? Kita sering berlaku tidak adil sejak dalam pikiran: kita ingin orang-orang berhenti dari menjadi radikal, tapi yang kita amati dan pelajari melulu bagaimana orang justru tumbuh menjadi radikal.

Sesudah pengantar ini, pada Bagian II, yang menjadi bagian utama tulisan ini, kami akan membahas karya-karya tentang deradikalisasi di Indonesia, dilihat dari segi-seginya yang pokok. Selanjutnya, pada Bagian III, kami akan membahas sejauh mana karya-karya ini sudah memengaruhi pengambilan kebijakan tentang deradikalisasi oleh pemerintah, khususnya Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Akhirnya, pada bagian IV, tulisan ini akan ditutup dengan menyampaikan beberapa kesimpulan umum dan arah perbaikan di masa depan.

Kami mengajukan tiga argumen pokok. *Pertama*, riset-riset tentang deradikalisasi di Indonesia masih berada pada tahap yang sangat awal dengan jumlah periset dan publikasi yang masih sangat terbatas. *Kedua*, sebagian besar riset deradikalisasi di Indonesia masih bersifat deskriptif-evaluatif, kurang dimaksudkan untuk teoretis atau komparatif. Akhirnya, *ketiga*, meskipun riset-riset yang ada masih sangat terbatas, para pengambil

kebijakan kurang sekali memberi perhatian yang cukup kepada hasil-hasil riset ini, sehingga upaya-upaya deradikalisasi yang ada berlangsung tanpa topangan data dan fakta hasil studi yang memadai.

2. Riset-riset tentang Deradikalisasi di Indonesia

Riset-riset tentang deradikalisasi di Indonesia masih sangat terbatas. Jumlah periset dan karya tulis yang mereka hasilkan masih bisa dihitung dengan jari. Sebagian besar karya ini terbit dalam bentuk laporan khusus, artikel dalam jurnal ilmiah dan buku suntingan, tetapi ada juga karya-karya yang berbentuk makalah, tesis dan laporan riset yang tidak atau belum diterbitkan.

Jika ada buku yang sudah terbit mengenai deradikalisasi di Indonesia, jumlahnya masih sangat sedikit dan hampir seluruhnya berbicara mengenai *pengalaman* personal deradikalisasi, dalam bentuk memoar (yang paling terkenal adalah Abas 2006, Abas 2007, dan Imron 2007). Karena sifatnya yang demikian, karya-karya ini harus dinilai sebagai sumber untuk riset deradikalisasi dan bukan riset tentang itu sendiri. Pengecualiannya mungkin hanya buku Karnavian (2014) dan Golose (2009), yang masih akan disinggung di bawah. Dua buku lainnya, ditulis Hikam (2016) dan Idris (2017), terlepas dari judulnya, lebih banyak bicara soal radikalisasi dibanding deradikalisasi.

Terkait aktor dan karya yang masih sedikit di atas, dua nama harus disebut khusus: M. Tito Karnavian dan Sidney Jones. Dalam bentuk-bentuk yang berbeda, yang disampaikan baik secara lisan di media massa atau forum-forum akademis maupun tulisan, kontribusi keduanya selalu menjadi rujukan utama para periset deradikalisasi. Yang pertama, Tito Karnavian, menonjol bukan saja karena posisinya sebagai polisi yang sangat berpengalaman menangani kasus-kasus terorisme (antara lain sebagai Kepala Detasemen Khusus Anti-Teror [Densus 88], Kepala Polisi Daerah [Kapolda] Metro Jaya, Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme [BNPT], dan kini Kepala Kapolri), tapi juga karena latar belakang akademisnya dalam bidang kebijakan dan keamanan yang

menunjang tugas-tugasnya sebagai polisi.[1] Yang kedua, Sidney Jones, sangat menonjol karena berbagai laporan dan analisisnya mengenai konflik dan kekerasan, termasuk aksi-aksi terorisme, di Indonesia dan Asia Tenggara. Sesudah lama bergiat pada lembaga Ford Foundation di Jakarta dan New York (1977-1984), dia bekerja sebagai peneliti untuk lembaga pemantau hak-hak asasi manusia Amnesty International di London (1985-1988) dan kemudian sebagai direktur Asia untuk Human Rights Watch di New York (1989-2002). Tapi laporan dan analisisnya tentang deradikalisasi di Indonesia terbit ketika dia bekerja untuk International Crisis Group (2002-2013) dan kemudian Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), yang didirikannya pada 2013 dan dipimpinnya hingga sekarang.[2]

Selain masih cukup sedikit, riset-riset di atas masih didominasi oleh riset-riset yang sifatnya deskriptif-evaluatif. Disebut deskriptif, karena karya-karya ini banyak memaparkan mengapa (latar belakang), apa dan bagaimana langkah-langkah deradikalisasi dijalankan di Indonesia. Riset-riset ini banyak yang dilengkapi dengan evaluasi internal (berdasarkan data-data dari dalam) atas upaya-upaya deradikalisasi yang bersangkutan. Riset-riset yang ada masih kurang *theory-driven* (didorong oleh kepentingan untuk menguji adekuasi satu teori tertentu). Baru belakangan ini saja riset-riset yang ada bersifat lebih teoretis, dengan meninjau pelaksanaan program deradikalisasi di Indonesia berdasarkan sudut pandang teoretis atau paradigmatis tertentu atau dengan membandingkannya dengan berbagai praktik sejenis di negara-negara lain. Pernyataan ini jelas tidak dimaksudkan untuk merendahkan karya-karya yang deskriptif-evaluatif, karena yang teoretis baru bisa dibangun jika data-datanya tersedia, yang

---

[1] Selain lulus dari Akademi Kepolisian (1987), Tito Karnavian juga memperoleh gelar master dalam studi-studi kebijakan dari University of Exeter (Inggris, 1993) dan gelar doktor dalam studi-studi strategis dari S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University (Singapura, 2013).

[2] Sidney Jones terlibat dalam semua laporan yang diterbitkan ICG dan IPAC terkait Indonesia dan Asia Tenggara, baik sebagai penulis maupun penyunting. Dia juga menulis beberapa artikel di jurnal dan media massa populer atas namanya sendiri. Dia memperoleh gelar master dari University of Pennsylvania, Amerika Serikat, sempat menempuh pendidikan doktoral di Cornell University, juga di Amerika Serikat, tapi tidak sempat menyelesaikannya. Dia memperoleh doktor kehormatan dari New School di New York pada 2006.

justru disajikan riset-riset yang pertama.

Gejala di atas juga menimbulkan kesan bahwa selama ini para periset deradikalisasi di Indonesia "kurang bergaul" dengan para periset deradikalisasi di dunia, karena manusia dan situasi Indonesia itu khas, unik, dan tak bisa diperbandingkan dengan yang lainnya. Ini kerugian besar bukan saja bagi Indonesia, melainkan juga bagi dunia: sementara, di satu pihak, kesarjanaan Indonesia tidak mengambil manfaat dari perkembangan dalam kesarjanaan dunia; di pihak lain, temuan-temuan dari kesarjanaan Indonesia juga tidak dapat dinikmati oleh kesarjanaan dunia.[3]

Di bawah ini kami paparkan dan diskusikan hasil-hasil riset di atas, yang kami kelompokkan berdasarkan sejauh mana karya-karya itu lebih bersifat deskriptif-evaluatif atau *theory-driven*. Karena kandungan masing-masing karya ini sering saling tumpang tindih, kami akan membuat rujukan silang ke satu dan lainnya, sesudah menampilkannya sendiri-sendiri secara kronologis. Pada bagian akhir, kami akan mendiskusikan juga beberapa isu teknis dan metodologis terkait riset-riset deradikalisasi di sini.

2.1. Riset-riset Deskriptif-Evaluatif

Selain karena pentingnya peran Tito Karnavian dalam riset dan kebijakan deradikalisasi di Indonesia, seperti sudah disinggung, segi ini kami dahulukan juga karena bagian ini akan menjadi bahan dasar untuk pembahasan kami berikutnya. Dari Karnavian-lah kita memperoleh keterangan resmi pertama mengenai apa dan bagaimana deradikalisasi dilakukan di Indonesia. Ini tak mengherankan, karena langkah-langkah

---

[3] Ini gejala umum dalam kesarjanaan ilmu-ilmu sosial Indonesia. Tentang gejala yang sama dalam riset-riset mengenai konflik kekerasan, lihat penilaian Sana Jaffrey dalam buku ini juga. Dalam kesempatan lain, Ashutosh Varshney pernah menulis: "*Scholars of Indonesian violence have, on the whole, communicated with one another, but innovative research often emerges in a dialogue with other subfields, in an engagement with newer methods, in a critical encounter with recent theories. In studies of Indonesian violence, an intellectual engagement with debates emerging in other parts of the world, or with the evolving methods and theories in the field of ethnic conflict, is generally missing. As a result, despite its potential relevance, Indonesia has not been adequately incorporated into the larger body of theoretical and comparative literature. Indonesian materials on ethnicity and conflict are simply too meaningful to be left outside the emerging domain of comparative theory*" (Varshney 2008, 342).

pertama ke arah program yang belakangan disebut deradikalisasi dilakukan oleh Polri, khususnya Densus 88, yang dipimpin Karnavian.

Penjelasan tertulis pertama Karnavian yang cukup lengkap dan sistematis tentang ini disampaikannya dalam makalah untuk Simposium Nasional bertema "Memutus Mata Rantai Radikalisme dan Terorisme" di Jakarta pada 2010.[4] Dalam makalah itu, dia dengan mendetail menjelaskan latar belakang mengapa pemerintah mengedepankan strategi yang disebutnya sebagai "pendekatan lunak" (*soft approach*) dalam menghadapi terorisme kelompok Islamis di Indonesia. Dia juga menjelaskan bagaimana strategi itu selama ini dijalankan dan apa saja asumsi-asumsi pokoknya.[5]

Bagian paling menarik dan penting dari makalah ini, yang juga menunjukkan kesarjanaan penulisnya, adalah beberapa tipologi yang dibuatnya: pertama, diagnosis atas tingkat-tingkat radikalisme, sejalan dengan motivasi keterlibatan dan peran seseorang dalam jaringan terorisme; dan kedua, model-model untuk mempelajari target atau sasaran sejalan dengan motivasi seseorang, perannya di dalam jaringan organisasi, dan masalah-masalah pribadinya. Semuanya akan menyediakan informasi-informasi pokok bagi penyusunan mekanisme sistematis lewat apa Polri dapat mendekati dan "merehabilitasi" para mantan jihadis.

Seraya menekankan keunggulan strategi "pendekatan lunak" di atas, Karnavian juga mengakui keterbatasan dan kelemahannya. Ini misalnya terkait dengan aspek pendanaan program yang masih bersifat *ad hoc*,

---

[4] Berlangsung di satu hotel di tengah Jakarta, Le Meridien Hotel, pada 27-28 Juli 2010, simposium itu diselenggarakan berkat kerjasama Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopulhukam), Polisi Republik Indonesia (Polri), Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta, Universitas Indonesia (UI), Lazuardi Biru (sebuah LSM), dan Lembaga Survei Indonesia (LSI). Inilah pertemuan pertama dan sejauh ini terbesar terkait deradikalisasi, yang melibatkan kantor-kantor pemerintahan, LSM dan dunia kampus.

[5] Dalam program ini, tim Polri misalnya melakukan silaturrahmi dan menyantuni kebutuhan para napiter yang ikut program. Menurut pengakuan seorang mantan napiter kasus Poso yang pernah ikut program itu, dia bahkan bisa berkomunikasi dan mengadukan masalahnya kepada Karnavian kapan saja. Ini dinilainya sangat penting, karena hal itu mencerminkan bahwa negara hadir ketika mereka berada dalam kesulitan. Belakangan, ketika menjabat sebagai Deputi II BNPT pada 2010, Karnavian kembali menjalankan program-program ini.

hambatan-hambatan birokratis yang menjadikan koordinasi di antara banyak sektor pemerintahan tidak berjalan dengan baik, dan aturan hukum yang kurang mendukung. Dia juga menyebut sejumlah masalah dalam sistem lembaga pemasyarakatan (penjara), yang pada gilirannya menghambat program deradikalisasi, yang juga disuarakan oleh banyak orang lain.

Dari berbagai data empiris dan rujukan yang digunakannya, kita dapat menyimpulkan bahwa paparan di atas didasarkan atas pengalaman penulisnya di lapangan dan bacaan-bacaannya di bangku kuliah. Hal ini diperkuat oleh publikasi bukunya (Karnavian 2008), yang mengungkap penanganan Polri atas Jemaah Islamiyah (JI) di Poso, Sulawesi Tengah, dan disertasinya (Karnavian 2014), yang memperlihatkan gagasannya yang lebih matang soal deradikalisasi (lihat lebih jauh di bawah). Dari makalah ini dan presentasi lisan penulisnya mengenai materi yang sama di banyak tempat, sulit dibantah bahwa makalah ini dan karya-karyanya yang lain ditulis sendiri oleh Karnavian. Ketika kita membaca karya-karyanya atau mendengarkan ceramah-ceramahnya, kita tahu bahwa Karnavian mengerti masalah yang dibicarakannya luar-dalam, meskipun kita tak selamanya bersepakat dengannya.

Sebelum makalah Karnavian di atas, beberapa karya deskriptif lain sebenarnya sudah terbit, yang paling penting di antaranya adalah laporan awal ICG mengenai deradikalisasi dan penjara di Indonesia (2007). Inilah untuk pertama kalinya ICG (Sidney Jones) menyampaikan laporan dan evaluasinya atas program itu dari berbagai seginya yang penting: tujuan dan metodenya, definisi dan fokusnya, uji-coba selama ini dengan memanfaatkan Nasir Abbas dan Ali Imron sebagai narasumber utama, kaitannya dengan reformasi penjara, pendanaannya yang *ad hoc* dan sulit dinilai akuntabilitasnya, dan pelaksanaannya yang tidak terkoordinasi dengan baik.

Lebih luas dari yang dikesankan judulnya, laporan itu juga membahas program-program deradikalisasi di Poso, yang belakangan diperdalam riset McRae (2009). Laporan ini, seperti juga laporan-laporan ICG

lainnya, diakhiri dengan rekomendasi-rekomendasi yang rinci kepada Pemerintah Indonesia (juga donor yang relevan) terkait beragam segi reformasi penjara dan lembaga pemasyarakatan, dan khusus kepada Direktorat Pemasyarakatan terkait peningkatan kinerja para pengelola penjara, penghapusan korupsi di penjara, dan bagaimana mereka harus berhadapan dengan para narapidana khusus terkait dengan kasus terorisme (selanjutnya: napiter).

Meskipun tidak membahas perbedaan konseptual antara deradikalisasi dan *disengagement* lebih jauh, laporan itu sudah menyinggung bahwa program deradikalisasi "meliputi proses meyakinkan para ekstremis untuk meninggalkan penggunaan kekerasan" dan bisa juga "berkenaan dengan proses menciptakan lingkungan yang mencegah tumbuhnya gerakan-gerakan radikal dengan cara menanggapi *'root causes'* (akar-akar penyebab) yang mendorong tumbuhnya gerakan-gerakan ini" (2007: 2). Baru belakangan masalah konseptual ini dibicarakan lebih jauh oleh peneliti seperti Abuza (2009) atau Hwang, Panggabean dan Ali-Fauzi (2013). Tapi laporan itu juga menegaskan bahwa makin lebar fokusnya, makin sulit pengukuran keberhasilan atau kegagalan program deradikalisasi.

Mustahil meringkas temuan-temuan pokok yang disampaikan laporan ini (juga laporan-laporan Jones lainnya), karena kandungannya yang sangat terperinci – dan di sanalah terletak kekuatan pokoknya. Namun, selain praktik korupsi yang merusak, bahkan menghancurkan, upaya-upaya deradikalisasi di penjara, laporan ini juga mengeritik beberapa aspek lain program deradikalisasi yang kala itu sudah berlangsung. Misalnya, meskipun bermanfaat karena suara mereka didengar oleh kalangan tertentu, peran Nasir Abas dan Ali Imron pada akhirnya juga terbatas karena belakangan muncul kecurigaan kepada mereka yang dianggap sudah bekerjasama dengan pemerintah. Selain itu, tidak terlalu jelas apakah partisipasi peserta (napiter) dalam program deradikalisasi di penjara didorong oleh kesediaan mereka untuk berdiskusi soal agama atau oleh insentif ekonomi yang akan mereka peroleh karena berpartisipasi.

Meskipun demikian, laporan itu juga menyebutkan bahwa strategi

"pendekatan lunak" bekerja dengan baik pada segi-segi tertentu, yang antara lain ditandai oleh sedikitnya jumlah mantan napiter yang kembali bergabung dengan organisasi lamanya, JI. Disebutkan misalnya bahwa pendekatan Polri kepada mantan napiter, termasuk bantuan ekonomi kepada mereka dan keluarga mereka, turut memperkuat deradikalisasi dalam jangka panjang. Dengan begitu, secara tidak langsung Polri dapat terus menjalin hubungan dengan mereka, sambil mengawasi mereka, dan menciptakan jarak antara mereka dengan kelompok mereka yang lama. Dengan cara yang sama, Polri juga dapat terus menggali informasi dari mereka.

Tidak heran jika belakangan laporan awal ICG ini dirujuk semua periset yang datang kemudian, karena rinciannya yang sangat mendetail (kadang dilengkapi dengan jumlah orang yang terlibat dan bahkan nama-nama mereka), data-datanya yang orisinal dan sulit didapat, sumber-sumbernya yang dapat dipercaya, serta evaluasinya yang berisi, seimbang dan meyakinkan. Dalam makalahnya di atas dan terbitan-terbitan lainnya, bahkan Karnavian sendiri merujuk ke karya ini (lihat Karnavian 2008, 2010, 2014).

Pada 2009, untuk satu keperluan seminar di London tentang deradikalisasi di penjara di 15 negara di dunia, Jones meng-*up date* laporan ICG 2007 di atas (lihat laporan keseluruhannya dalam Neumann 2010), seperti yang dilakukannya lagi pada September 2013, untuk satu laporan IPAC tentang akan berakhirnya masa tahanan beberapa napiter, dan lagi pada Desember 2016, sehubungan dengan munculnya dukungan kepada organisasi ISIS (Negara Islam di Irak dan Syria) dari beberapa ekstremis yang sedang dipenjara di Indonesia. Semuanya menunjukkan tantangan berat, yang sebagiannya bersifat struktural (terkait dengan pengelolaan sistem pemasyarakatan dan kurangnya staf), yang dihadapi oleh pemerintahan Indonesia dalam mengelola para napiter.

Selain terkait khusus dengan masalah deradikalisasi di penjara, pada akhir 2014 Jones dan IPAC mengeluarkan laporan baru sehubungan dengan terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden Republik Indonesia yang

baru melalui Pemilihan Presiden pada pertengahan 2014. Nada laporan ini memperlihatkan pesimisme, bahkan skeptisisme, para penulisnya terhadap upaya-upaya deradikalisasi oleh pemerintah Indonesia, terutama lewat BNPT, yang dibentuk pada 2010. Diberi judul "Perlunya Pemikiran Ulang" (*Need for a Rethink*), laporan ini juga mulai mengeksplorasi peran-peran yang bisa dimainkan oleh kelompok-kelompok masyarakat dan non-pemerintah. Laporan ini juga menegaskan perlunya kebijakan terkait deradikalisasi ini didukung oleh data-data yang memadai, yang diperoleh lewat riset-riset yang kuat.

Sumbangan Sidney terkait masalah deradikalisasi juga disampaikan dalam berbagai opini populer atau artikel yang ditulisnya atas nama pribadi (lihat lengkapnya dalam bibliografi). Laporan-laporan ICG atau IPAC terkait meningkatnya ancaman radikalisme atau bahkan terorisme di Indonesia secara umum, misalnya sehubungan dengan meningkatnya peran media sosial di kalangan ekstremis (IPAC 2015) atau mulai terlibatnya perempuan sebagai pelaku utama dalam aksi-aksi teroris (IPAC 2017), juga memperlihatkan sumbangannya yang penting. Dalam makalahnya untuk satu pertemuan di India pada 2016, yang dimaksudkan untuk mengambil pelajaran dari upaya-upaya deradikalisasi (dan kontra-radikalisasi) di dunia selama ini, Jones menulis (2016, 7):

> Kelemahan terbesar dari sebagian besar program deradikalisasi dan kontra-radikalisasi adalah bahwa program-program itu tidak berkembang dari satu riset menyeluruh mengenai di mana dan bagaimana radikalisasi itu berlangsung. Riset bukanlah jaminan bahwa suatu program akan berhasil, tetapi program-program yang tidak didasarkan atas data-data yang konkret sudah hampir pasti akan gagal. Tidak ada yang dapat menggantikan wawancara dan analisis atas data-data biografis mereka yang menjadi anggota organisasi teroris, dan ini semua biasanya melibatkan mereka yang ada di penjara.

Di luar Karnavian dan Jones (atau ICG dan IPAC), riset-riset awal lain tentang deradikalisasi di Indonesia dilakukan misalnya oleh Schulze

(2008), antara lain berdasarkan wawancara dengan Nasir Abas, Ansyad Mbai (mantan Kepala BNPT), dan Sidney Jones sendiri. Meskipun datanya tidak sekaya dan seorisinal Karnavian atau Jones, penilaiannya penting diperhatikan. Sumbangannya terletak pada penekanannya akan dua asumsi pokok yang mendasari program deradikalisasi. Pertama, seorang radikal hanya akan mendengarkan mereka yang juga radikal, karena anggapan mereka bahwa mereka yang di luar kelompok itu, apalagi pemerintah, sudah tidak Islami, bahkan kafir. Karena asumsi ini, ulama "moderat" pun tidak akan punya peran dalam upaya deradikalisasi. Kedua, karena bertindak lembut dan bahkan mau menolong, polisi dapat mengubah sikap seorang militan kepada pemerintah. Hal ini dapat mengikis perasaan tak percaya, bahkan kebencian, kepada pemerintah, yang berakar pada tindakan represif negara terhadap mereka yang memperjuangkan tegaknya negara Islam dengan cara-cara kekerasan, yang sejarahnya bisa ditelusuri ke belakang hingga ke masa perlawanan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII). Penilaian Schulze mengenai program deradikalisasi juga memperkuat penilaian ICG. Menurutnya, meskipun mendapat banyak tantangan dan hambatan, program itu harus dinilai secara positif karena pendekatannya yang menyeluruh, antara lain dengan melibatkan keluarga dan komunitas, yang tidak meninggalkan stigma kepada mantan jihadis.

Karya lain yang penting adalah laporan-laporan riset Sarlito W. Sarwono, gurubesar psikologi Universitas Indonesia (UI) yang biasa bekerjasama dengan pemerintah (Polri). Salah satu risetnya (2009) mengandung unsur eksperimen, melibatkan 52 mantan teroris (umumnya anggota JI yang pernah aktif di Afghanistan, Filipina dan Malaysia) dalam 12 diskusi informal mingguan yang difasilitasi para akademisi Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta dan diamati satu tim psikolog UI. Kegiatan ini disebut "program riset intervensi-sosial", untuk menderadikalisasi para jihadis di penjara, didukung oleh asumsi bahwa tindakan kekerasan adalah cermin sikap kekerasan – dalam hal ini "sikap terhadap agama (Islam) yang terlalu radikal" (Sarwono 2009: 16-17). Rencananya, eksperimen hendak dilakukan dengan membagi peserta ke dalam dua kelompok

(dengan salah satunya dikenakan *treatment* dan yang lainnya tidak) dan kemudian menganalisis perbedaan di antara keduanya sebelum dan sesudah *treatment*. Untuk *treatment* ini, tim menyiapkan buku berjudul *Kekerasan Atas Nama Agama* (disingkat KANA), ditulis sebuah tim di bawah koordinasi Prof. Dr. Quraish Shihab, gurubesar tafsir UIN dan pendiri Pusat Studi Al-Qur'an (PSQ) di Jakarta. *Treatment* akan mencakup membaca buku di atas dan pembahasan isinya di antara para mantan teroris dan para ahli dari UIN.

Yang penting dan menarik dari laporan riset ini, rencana eksperimen di atas akhirnya dibatalkan karena para mantan jihadis menolak penggunaan buku di atas sebagai satu-satunya rujukan dalam diskusi dan menuntut agar isinya diubah total dengan memasukkan ajaran-ajaran seperti *jihad* sebagai *qital* (pembunuhan) seperti yang mereka pahami. Untuk memenuhi tuntutan mereka, penggunaan istilah "deradikalisasi" juga diubah menjadi "reedukasi". Juga disebutkan bahwa diskusi-diskusi di atas bisa efektif sejauh menyangkut strategi atau taktik (misalnya tentang membunuh seseorang yang tidak menyerang Islam), tetapi tidak efektif sejauh menyangkut ideologi (misalnya negara Islam versus negara Pancasila).

Sesudah karya Sarwono, sejumlah studi lain dilakukan dengan mewawancarai para napiter, meskipun tanpa melibatkan eksperimen, misalnya oleh Istiqomah (2012) dan Sukabdi (2015). Meskipun lebih mudah dilakukan, studi-studi dengan mewawancarai para napiter di penjara mengandung jebakan sendiri, karena narasumber itu sendiri sudah *disengaged* secara fisik, karena mereka dipenjara, yang dapat memengaruhi akurasi jawaban mereka.

Akhirnya, bagian ini harus menyinggung secara khusus karya penting Dave McRae (2009 dan 2010) yang memaparkan dan mengevaluasi dua program reintegrasi para mantan kombatan di Poso, Sulawesi Tengah, pada 2007-2008: satu dikelola oleh Polda Sulawesi Tengah dan satunya lagi oleh pemerintahan kota Poso sendiri. Diinspirasikan oleh literatur tentang DDR (*Disarmament, Demobilization and Reintegration*), dia mengevaluasi kedua program ini dari tiga segi: (1) proses seleksi peserta; (2) capaiannya

dari sisi ekonomi; dan (3) capaiannya dari sisi keamanan.

McRae antara lain menemukan bahwa seleksi peserta tidak selamanya akurat: sebagian peserta sebenarnya bukan mantan kombatan, sedang sebagian mantan kombatan tidak masuk sebagai partisipan dalam program. Lalu, berbeda dari asumsi yang berkembang sebelumnya, sebagian besar responnya menyatakan bahwa mereka terlibat dalam aktivitas-aktivitas ekonomi segera sesudah perang usai atau segera sebelum program ini dimulai, karena mereka tinggal di Poso dan konflik kekerasan juga berlangsung di kota itu, bukan di wilayah di mana mereka harus meninggalkan kediaman mereka untuk jangka yang lama, misalnya. Dia juga menemukan bahwa dari segi ekonomi, capaian program ini tidak berlangsung lama dan berkelanjutan. Tapi, yang sangat penting, McRae ragu jika meredanya konflik kekerasan di Poso diakibatkan oleh dua program ini atau karena meningkatnya kemampuan aparat keamanan pada saat yang hampir bersamaan, yang juga menjadi salah satu temuan pokok bukunya (2013). Terlepas dari itu, dia menyatakan bahwa program ini ikut memperkuat "pendekatan lunak" yang sudah dilakukan oleh Polri, seperti sudah digambarkan di atas.

2.2. Riset-riset Teoretis

Meskipun lebih sedikit dibanding jenis karya deskriptif-evaluatif, riset-riset teoretis tentang deradikalisasi di Indonesia sudah dilakukan cukup awal. Sayangnya, kasus-kasus yang dianalisis sangat terbatas, sehingga generalisasi sulit dilakukan.

Ini tampak misalnya dalam artikel Adnan (2008), dengan mengambil deradikalisasi Ali Imron sebagai kasus, berdasarkan memoarnya, *Ali Imron Sang Pengebom* (2007). Sebagai pisau analisis, Adnan meminjam konsep deradikalisasi John Horgan, yang menawarkan model proses yang terdiri dari tiga fase: (1) menjadi anggota organisasi teroris; (2) menjadi teroris; (3) berhenti atau mengambil jarak dari terorisme. Menurut Adnan, model proses ini dapat membantu memahami bagian-bagian penting kehidupan Imron: mengapa dia terlibat dalam JI, apa saja yang dia lakukan ketika

berada di dalam organisasi itu, bagaimana dia berkembang menjadi orang penting di sana, dan akhirnya bagaimana dia mengambil jarak dari aksi-aksi kekerasan. Sayangnya, dia menemukan bahwa model proses ini tidak meyakinkan untuk menjelaskan mengapa ideologi Imron berubah, yang memang kurang menjadi perhatian Horgan yang lebih memperhatikan perubahan perilaku.

Karya lainnya adalah riset perbandingan Abuza (2009) tentang program rehabilitasi teroris di Indonesia, Malaysia dan Singapura. Diterbitkan sebagai bab khusus dalam buku suntingan Horgan dan Bjorgo, dua sarjana yang memulai pembedaan deradikalisasi dan *disengagement*, Abuza juga menegaskan pembedaan itu. Dia menyatakan bahwa *disengagement* terjadi ketika seorang radikal menolak aksi-aksi kekerasan untuk mencapai tujuan organisasi yang didukungnya, meskipun tujuan itu sendiri radikal, seperti membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menggantinya dengan negara Islam. Sayang, data-datanya tidak ada yang baru karena dia sendiri kesulitan memperoleh akses ke subyek yang mau dibahasnya.

Di antara yang analitis ini, riset Chernov-Hwang, Panggabean dan Ali-Fauzi (2013) mungkin adalah yang paling ambisius dan sistematis dilihat dari segi pemanfaatan wawasan teoretis terkait deradikalisasi (dan *disengagement*) dan dari segi jumlah serta keragaman kasus-kasus perseorangan yang diperiksa. Dengan meminjam John Horgan, mereka memfokuskan analisis pada bagaimana mantan jihadis, orang per orang, berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan, mengalami *disengagement*, meskipun mungkin mereka belum mengalami deradikalisasi. Poso sebagai studi kasus juga sangat menarik, karena para jihadis yang terlibat dalam konfliknya berasal dari latar belakang yang sangat beragam (JI, Mujahidin KOMPAK, Mujahidin Tanah Runtuh dan Mujahidin Kayamanya), yang memungkinkan mereka membuat perbandingan. Dengan menggunakan teknik wawancara terstruktur dan mewawancarai 23 mantan jihadis (enam di antaranya masih dipenjara dalam kasus terorisme), mereka memeriksa faktor-faktor emosional, psikologis, rasional dan relasional yang dapat menarik (*pull*) atau mendorong (*push*) para jihadis untuk akhirnya berhenti

dari melakukan aksi-aksi teror.

Mereka menemukan bahwa proses *disengagement* para jihadis Poso berlangsung lama, dengan mempertimbangkan banyak hal, di mana seorang jihadis merenungkan beberapa pilihan terkait masa depannya dan keluarganya. Keputusan untuk berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan bersifat kondisional: sebagian mantan jihadis menyatakan secara terbuka bahwa mereka akan kembali berjihad jika situasi kembali memburuk.

Mereka juga menemukan bahwa proses berhenti dari berjihad itu disebabkan tiga pemicu (*drivers*) utama yang saling terkait. *Pertama*, faktor-faktor struktural, yakni meningkatnya kapasitas aparat negara, khususnya Polri dan Densus 88, dalam menangani konflik dan kekerasan di Poso. Hal ini menjadi fakta keras yang memaksa para jihadis untuk menimbang-nimbang keuntungan dan kerugian dari melakukan aksi-aksi teror yang berkelanjutan. Kedua, faktor-faktor penarik (*pull factors*), yakni terbukanya hubungan-hubungan personal dengan orang-orang lain di luar kelompok jihadis atau teroris yang lama. Hal ini misalnya memaksa para (mantan) jihadis untuk mengikuti permintaan ibu atau istri mereka untuk berhenti menjadi jihadis atau mengubah prioritas dalam hidup mereka. Semuanya menarik mereka keluar dari persekutuan lama dengan organisasi teroris. Ketiga, faktor-faktor pendorong (*push factors*), berupa tumbuhnya kekecewaan terhadap ideologi, taktik, atau pemimpin organisasi teroris (lama). Ditambah dengan faktor-faktor pertama dan kedua di atas, semuanya ini mendorong mereka keluar dari persekutuan lama.

Dalam karya lebih baru (2015), Chernov-Hwang sendiri memperluas riset di atas dengan mewawancarai lebih banyak narasumber, yakni 50 anggota atau mantan anggota kelompok-kelompok ekstremis Islam. Dia menemukan bahwa berhenti dari kekerasan bisa juga terjadi ketika seseorang mengambil peran lain, yang peran-peran non-kekerasan, meskipun dia tetap berada dalam organisasi yang sama karena alasan pertemanan atau kekeluargaan atau lainnya. Dia juga mendaftar enam pemicu (*drivers*) yang membuat seseorang berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan: (a) kekecewaan dengan taktik, kepemimpinan atau segi-segi

lain gerakan atau jaringan; (b) pertimbangan bahwa ongkos melanjutkan aksi-aksi kekerasan sangat mahal; (c) terjalinnya (kembali) hubungan dengan orang atau jaringan di luar lingkaran organisasi ekstremis; (d) tekanan keluarga; (e) berubahnya prioritas personal atau profesional; dan (f) perlakuan manusiawi dari pihak yang berwenang. Faktor-faktor ini, tambahnya, tidak khas Indonesia, tapi juga umum ditemukan dalam kasus-kasus *disengagement* anggota kelompok ekstremis lain di dunia, seperti neo-Nazi di Skandinavia dan Irish Republican Army.

Yang menarik, Chernov-Hwang juga menemukan bahwa jarang sekali seorang jihadis berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan hanya karena satu di antara faktor-faktor di atas saja. Umumnya, mereka berhenti karena didorong oleh kombinasi di antara faktor-faktor di atas, yang bekerja saling memperkuat, dalam lingkaran yang saling memperkokoh (*enforcement loops*). Misalnya, kekecewaan atas penggunaan taktik-taktik teror oleh organisasi atau pimpinan organisasi diperkokoh oleh pandangan yang makin kuat tumbuh bahwa penggunaan aksi-aksi kekerasan bersifat kontraproduktif. Atau, kekecewaan atas taktik atau pemimpin organisasi makin mendorong seseorang untuk keluar dari organisasi tersebut karena terbukanya hubungan-hubungan baru dengan pihak-pihak lain di luar organisasi.

3. Kebijakan terkait Deradikalisasi: Kurangnya Kepedulian pada Riset

Kapan dan bagaimana pemerintah Indonesia memutuskan dan menjalankan kebijakannya terkait deradikalisasi? Apakah kebijakan ini didasarkan atas studi-studi yang ada? Kita hanya bisa menjawab dua pertanyaan ini dengan menelusuri sejarah pembentukan BNPT dan kiprahnya selama ini.

Pemerintah Indonesia baru resmi menjalankan program deradikalisasi pada 2010 setelah berdirinya BNPT. Sebelumnya, sejak sekitar 2005, kegiatan semacam deradikalisasi sudah dilakukan Polri melalui Satgas Bom dan Densus 88 yang tergabung dalam Tim Deradikalisasi Polri, seperti disinggung di atas. Polri memperoleh inspirasi dari keberhasilan mereka melakukan deradikalisasi terhadap beberapa napiter seperti Ali Imron dan

Nasir Abas melalui apa yang disebut Karnavian sebagai "pendekatan lunak".

Sejak 2003, Nasir Abas dan Ali Imron aktif menyadarkan teman-temannya untuk tidak melakukan aksi terorisme di Indonesia, terutama melalui kegiatan kontra-narasi. Para tersangka napiter yang sedang disidang biasanya ditempatkan di Rutan Polda Metro Jaya bersama Imron, di mana lelaki kelahiran Lamongan itu berdiskusi intensif dengan mereka untuk "menyadarkan" mereka. Sementara itu, Abas membantu program deradikalisasi dengan berkeliling ke lapas-lapas yang menampung napiter. Seperti Imron, Abbas akan melakukan kontra-narasi terhadap paham kekerasan yang masih dianut napiter. Selain itu, Tim Deradikalisasi Polri juga membiayai penerbitan buku-buku karya keduanya yang mengkritik berbagai aksi terorisme di Indonesia, seperti sudah disebutkan di atas.

Selain kontra-narasi, Tim Deradikalisasi Polri juga melakukan intervensi terhadap para napiter melalui program respon atas krisis (*crisis respond*) yang sederhana tapi butuh dana. Di sini, Polri berusaha membantu mengatasi masalah para napiter dan keluarga mereka: mengobati yang sakit, membayar uang sekolah anak, dan lain-lainnya, bahkan membantu hajatan pernikahan napiter.[6]

Dari sini cukup jelas bahwa Polri mengandalkan data dan analisis yang mereka lakukan sendiri, seperti disampaikan Karnavian (2008, 2010, 2014). Selain itu, Polri juga menggandeng Sarlito Wirawan Sarwono dan tim psikolog UI, seperti sudah dibahas di atas. Dalam kerjasama ini, mereka antara lain membuat enam klasifikasi para tersangka dan terpidana terorisme. Klasifikasi satu adalah mereka yang paling kooperatif: mau menerima bantuan, mau mengakui kesalahan, dan mau membantu Polri dalam melakukan kontranarasi dan mengungkap jaringan. Di ekstrem sebaliknya adalah klasifikasi lima, yang paling tidak kooperatif: tidak mau menerima bantuan, tidak mau mengakui kesalahan, dan tidak mau

---

[6] Salah satu hasil positifnya adalah Khairul Ghazali, terpidana kasus perampokan CIMB Niaga, Medan (2011), yang belakangan mengubah pandangan-pandangan ekstremnya dan menerbitkan beberapa buku yang mengkritik pemahaman ekstrem yang pernah dianutnya, seperti *Mereka Bukan Thogut* (2014) dan *Bersama Rasulullah di Pintu Surga: Tadzkirah untuk "Pengantin Jihadis"* (2015).

membantu Polri. Ada juga klasifikasi enam: mereka yang belum dibina atau masih dalam proses pembinaan sehingga belum bisa disimpulkan tingkat kesediaan untuk bekerjasamanya. Hingga 2007, ada 238 orang tersangka, terpidana dan mantan terpinda yang ikut program deradikalisasi Polri. Dari jumlah itu, 103 orang masuk klasifikasi satu, 26 orang klasifikasi lima, dan sisanya dianggap masih semi-kooperatif.

Tim Deradikalisasi Polri ini sempat berhenti melakukan program deradikalisasi setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) membentuk BNPT pada 2010. Inisiatif SBY datang setelah muncul kasus rencana pembunuhan terhadapnya, yang terungkap pada 8 Agustus 2009, setelah polisi melakukan aksi penindakan di Jati Asih, Bekasi.[7] Menanggapi rencana ini, pada 17 Agustus 2009, SBY berpidato, menyatakan bahwa ancaman pembunuhan ini terkait dengan kemenangannya dalam Pemilu 2009, sambil menunjukkan gambar di mana fotonya menjadi target latihan menembak para teroris yang sedang latihan di Seram, Maluku, beberapa tahun sebelumnya. Beberapa hari kemudian, SBY berinisiatif menyiapkan lembaga baru untuk penanganan terorisme.[8] Alasan ini makin menguat

---

[7] Operasi ini sebenarnya bagian dari operasi pengungkapan Bom Marriott dan Ritz Carlton pada 2009. Polisi juga berhasil menyita barang bukti sebuah mobil, enam buah rangkaian elektronik untuk membuat bom, 113 detonator, 10 granat rakitan, 37 bungkus potassium chlorat, 87 bungkus almunium powder, satu karung belerang/sulfur, 100 kg bahan peledak. Semua barang ini rencananya akan dirakit untuk membuat bom mobil. Bom mobil ini rencananya akan digunakan untuk melakukan serangan bom bunuh-diri terhadap rombongan Presiden SBY yang lewat di daerah Cikeas atau Cibubur.

[8] Ini sebenarnya terobosan penting SBY. Sebelumya, pada periode pertama kepreside-nannya (2004-2009), SBY tak melahirkan kebijakan yang sistematis soal deradikalisasi dan terkesan mengambil jarak dari isu terorisme karena irisannya dengan isu agama yang sensitif. Sikap SBY ini berbeda sekali dengan sikap Jusuf Kalla (JK), wakilnya, yang lebih antusias terlibat dalam penanggulan terorisme. Misalnya, ketika Densus 88 menemukan video kesaksian tiga pengantin pelaku Bom Bali 2005, JK mengundang para ulama, ter-masuk ketua NU dan Muhammadiyah, untuk menonton video tersebut dan meminta mereka meluruskan pemahaman Islam yang diselewengkan teroris. Begitu juga ketika Polri menangani kasus terorisme Poso pasca-Perjanjian Malino: sementara SBY diam, JK berperan aktif. Misalnya, ketika terjadi bentrokan bersenjata antara pasukan Brimob dengan kelompok JI di Tanah Runtuh pada Oktober 2006, yang mengakibatkan satu orang warga tewas dan membuat marah para tokoh Islam di Poso (sambil menuntut agar Kapolri menarik pasukan Brimob dari Poso), JK dengan sigap mengumpulkan para tokoh Islam Poso di Palu dan di depan mereka membela habis-habisan apa yang dilakukan Polri. Dia

setelah muncul kasus pelatihan militer di Aceh pada 2010, lima bulan setelah terungkapnya rencana pembunuhan atas SBY.[9] Pemerintah makin menyadari bahwa penegakan hukum atas tindak pidana terorisme hanya menyelesaikan tindak pidananya, tapi tidak akar-akar masalahnya.

Badan baru di atas, BNPT, akhirnya dibentuk pada 16 Juni 2010, berdasarkan Perpu No. 46 (2010), dengan tiga tugas pokok. *Pertama*, menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme. *Kedua*, mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme. *Ketiga*, membentuk satuan-satuan tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing. Di samping tugas-tugas pokok ini, BNPT harus menjalankan beberapa fungsi lain untuk menyelesaikan akar-akar terorisme. Untuk tujuan ini, BNPT punya tiga deputi: Deputi I untuk pencegahan, perlindungan dan deradikalisasi; Deputi II untuk penindakan dan pembinaan kemampuan; dan Deputi III untuk kerjasama internasional. Dari ketiganya, Deputi I adalah ujung tombak BNPT, karena dia harus fokus menyelesaikan persoalan akar-akar terorisme melalui program deradikalisasi.

Sayangnya, alih-alih mendengarkan saran para peneliti seperti Jones (atau bahkan Karnavian, bawahannya sendiri) untuk memperkuat upaya-upaya deradikalisasi lewat BNPT, SBY malah menjadikan lembaga baru itu sarana mengakomodasi kepentingan politik TNI yang juga ingin terlibat dalam penanggulangan terorisme, terutama setelah muncul

---

menyatakan, penyidikan terorisme di Poso oleh Polri harus didukung. Dia juga menegaskan bahwa tidak ada warga masyarakat yang boleh mengultimatum negara untuk menarik kekuatan Polri yang akan menegakan hukum.

[9] Pada awal 2010, polisi berhasil membongkar pelatihan paramiliter bersenjata di Aceh yang diikuti puluhan orang. Pelatihan ini dipimpin oleh Dulmatin, buron teroris nomer wahid di Asia Tenggara dan juga melibatkan para mantan napiter seperti Abu Tholut, Abdullah Sunata, Abu Bakar Baasyir, Enceng Kurnia alias Arham, Maulana, Aman Abdurrahman, Kamaluddin, dan lain-lain. Buntut dari terbongkarnya kasus pelatihan militer Aceh ini, polisi melakukan penangkapan atas puluhan orang.

tudingan bahwa Densus 88 tidak profesional.[10] Ini berdampak besar pada kinerja BNPT, karena para pejabat TNI di Kedeputian I BNPT, yang menangani pencegahan dan deradikalisasi, adalah orang-orang yang belum berpengalaman menangani program seperti itu. Sementara mereka lebih banyak melakukan acara-acara seperti seminar tentang bahaya radikalisme dan terorisme, yang justru menjalankan program deradikalisasi adalah Kedeputian II, yang kebetulan dipimpin Tito Karnavian. Ini bisa dimengerti, karena dia sangat berpengalaman dalam bidang itu, seperti sudah disinggung.

Namun, program deradikalisasi di Kedeputian II BNPT ini pun terhenti pada 2012, ketika Karnavian ditunjuk menjadi Kapolda Papua. Buntutnya, beberapa napi yang ikut program ini jadi kecewa, karena mereka tak lagi mendapat perhatian dan bantuan. Salah satunya adalah Basri alias Bagong, yang kemudian kabur dari penjara pada April 2013. Sebelumnya, dia sangat kooperatif ikut program deradikalisasi yang dilakukan tim Kedeputian II BNPT.

Barulah pada 2013 Kedeputian I BNPT mulai menjalankan program-program deradikalisasi kembali. Mereka dibantu beberapa NGO seperti INSEP (Indonesian Institute for Society Environment), Lazuardi Birru, dan The Nusa Insitute. Namun, untuk kepentingan riset, mereka banyak mengandalkan The Nusa Insitute.[11] Pada 2010, lembaga ini mendapat dana dari BNPT untuk mengadakan survei tingkat radikalisme masyarakat di lebih dari 30 daerah, yang menyimpulkan bahwa Indonesia sudah "gawat radikalisme", dan mengukuhkan pentingnya peran Kedeputian I. Selain

[10] Tudingan itu muncul setelah satu kasus penyergapan di Temanggung, pada awal Agustus 2009, di mana Densus 88 dan tim CRT Brimob membutuhkan waktu lebih dari delapan jam hanya untuk melumpuhkan satu orang tersangka Bom Marriot dan Ritz Carlton. Selain itu, SBY juga menyatakan bahwa keterlibatan TNI dalam penangananan terorisme tidak akan mengancam demokrasi, karena hal itu sudah diamanatkan dalam UU No 34/2004 Pasal 7 ayat 2, bahwa TNI memiliki tugas operasi militer selain perang (OMSP), antara lain menanggulangi masalah terorisme.

[11] Keterlibatan lembaga ini tampaknya tidak bisa dilepaskan dari kedekatan Direktur Deradikilasi, Irfan Idris, dengan Nasarudin Umar, yang saat itu jadi Wakil Menteri Agama, yang juga sekaligus pembina The Nusa Insitute (lebih jauh, lihat IPAC 2014, 6-7).

itu, The Nusa Insitute juga membantu BNPT merumuskan pembentukan organisasi yang menjadi perpanjangan tangan BNPT di daerah-daerah, yakni Forum Komunikasi Pencegahan Terorisme (FKPT), yang sebenarnya menduplikasi struktur Badan Narkotika Nasional (BNN), yang punya perwakilan di tingkat provinsi hingga kabupaten dan kota.

Bagaimanakah kualitas riset yang dilakukan Kedeputian I ini, yang bertanggungjawab atas program deradikalisasi? Hal ini mungkin bisa dilihat dari dokumen *Blueprint* Deradikalisasi BNPT, yang disusun tim The Nusa Institute pada 2013, dan yang diharapkan menjadi semacam cetak biru program deradikalisasi di Indonesia. Dari membaca dokumen ini secara teliti, kami mencatat beberapa hal pokok.

Pertama, dokumen ini hanya mengandalkan studi literatur. Dalam beberapa hal, para penulisnya juga tampak tidak cermat dalam membaca literatur tersebut. Misalnya, mereka mengategorikan "radikal-teroris" ke dalam empat kategori: inti, militan, pendukung, dan simpatisan. Ini tampaknya merujuk kepada kategorisasi RAND Corporation dalam *Deradizaling Islamist Extremist* (2010). Lepas kita setuju atau tidak dengan kategori itu, tim Nusa Insitutute tampaknya keliru memahami kategorisasi RAND ini. Kategorisasi itu dibuat merujuk kepada komitmen dan pengetahuan mereka terhadap ideologi dan durasi keterlibatan mereka dalam kelompok teror. Sayangnya, oleh *Blueprint*, kategori itu hanya ditafsirkan berdasarkan fungsi atau peran. Jika kategorisasinya hanya berdasarkan peran, bagaimana kita memahami keterlibatan Aman Abdurrahman, Abu Bakar Baasyir, atau Afif Abdul Madjid, yang dihukum dalam kasus pelatihan militer di Aceh 2010 karena mereka membantu menyediakan dana?

Kedua, terkait dengan butir di atas, amat disayangkan bahwa *Blueprint* tidak berbasiskan pengalaman Indonesia karena dokumen itu tidak didasarkan atas studi lapangan yang sistematis. Sebenarnya, model deradikalisasi di Indonesia bisa ditemukan bila tim penyusunnya melakukan wawancara dan analisis sistematis terhadap para napiter atau mantan napiter, termasuk mantan kombatan yang sudah mengalami proses

disengagement. Sayangnya, hal mudah dan penting ini tak dilakukan: mudah, karena banyak mantan pelaku terorisme yang bisa diwawancarai; dan penting, karena dengan mewawancarai merekalah kita dapat mengetahui alasan, proses dan mekanisme mereka berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan.

Ketiga, kritik lain atas *blueprint* deradikalisasi adalah isinya yang terlalu umum, jauh dari detail yang diperlukan. Tentang ini, IPAC (2014, 6) menulis:

> [*Blueprint* deradikalisasi] ini sangat umum. Dokumen itu fokus pada perlunya upaya-upaya umum mengumpulkan data napiter, kemudian menyediakan rehabilitasi, "reedukasi" dan reintegrasi, dengan monitoring dan evaluasi dilakukan pada setiap tahap. Indikator keberhasilannya adalah meningkatnya kesadaran moral para teroris yang ditahan dan keluarga mereka; perubahan sikap mereka, meninggalkan radikalisme ke arah yang lebih inklusif, terbuka, dan komitmen kepada perdamaian dan kemanusiaan; tanpa ada detail bagaimananya dan tidak ada upaya untuk mengambil pelajaran bagi deradikalisasi atau kontraradikalisme dari pengetahuan mengenai bagaimana radikalisasi di tempat-tempat lain atau di antara kelompok-kelompok yang berbeda pernah dilakukan. Dalam *Blueprint* itu, atau bahkan dalam berbagai buku yang dihasilkan oleh Divisi Pencegahan, sama sekali tidak ada kesadaran bahwa ekstremisme kekerasan adalah sebuah ancaman yang dinamis dan selalu berkembang.

Dari pembahasan di atas, kita dapat menyimpulkan bahwa sebenarnya BNPT tidak sepenuhnya mengabaikan program deradikalisasi berbasiskan riset. Yang mungkin kurang diperhatikan adalah kualitas risetnya. Di sini menarik membaca kesimpulan Hwang (2016): "Program-program Densus 88 yang awal, dipimpin Suryadharma dan Tito Karnavian, didasarkan atas pengetahuan yang cukup mengenai target sasaran, namun bersifat *ad hoc* dan kurang pendanaan. Program-program BNPT yang belakangan

memperoleh pendanaan yang cukup, namun tidak didasarkan atas pemahaman yang cukup mengenai target sasaran." Hwang juga berharap bahwa naiknya Karnavian sebagai Kepala BNPT, pada Maret 2016, akan menjadi kesempatan di mana kelemahan-kelemahan di atas bisa ditutupi.

Munculnya harapan seperti ini tidak berlebihan. Pada 2013, lewat disertasinya, Karnavian sendiri pernah merumuskan sebuah model deradikalisasi dan kontra-radikalisasi di Indonesia, berdasarkan 15 dokumen Berita Acara Pemeriksaan (BAP) terpidana terorisme dan wawancara intensif dengan 62 orang pelaku dan mantan pelaku tindak pidana terorisme. Dia juga menggabungkan teori penyebab terorisme (Louis Richardson) dengan teori komunikasi (Thomas Sebeok) untuk membangun modelnya. Teori komuniaksi digunakan karena Karnavian menyakini bahwa, *"[r]adikalisasi pada dasarnya adalah mengenai pengiriman dan penerimaan pesan dari seorang pengirim (sumber) ke seorang penerima (sasaran)"* (2014, 182).

Karnavian menyimpulkan, deradikalisasi harus berangkat dari lima unsur radikalisasi, yaitu: (1) pengirim (*recruiters*); (2) penerima (*recruits*); (3) pesan dalam bentuk ideologi pembenar (*legitimising ideology*); (4) saluran (*method of radicalisation*), yang dilakukan baik dengan tatap muka maupun media sosial; dan (5) konteks (*context*), baik konteks politik, sosial-ekonomi, dan atau budaya tempat di mana penerima pesan (*receiver*) hidup, termasuk konteks internal atau psikologisnya, dan lain-lain. Menurutnya, proses radikalisasi akan berjalan sukses jika semua unsur di atas mendukung proses radikalisasi – sebaliknya, jika salah satu saja dari unsur itu tidak mendukung, maka proses radikalisasi akan terganggu. Karenanya, dia menawarkan model deradikalisasi dan kontra-radikalisasi dengan cara menetralisasi kelima unsur tadi: (1) melemahkan narasi dari ideologi kekerasan; (2) melemahkan para perekrut; (3) menetralisasi orang-orang yang potensial direkrut; (4) melemahkan metode radikalisasi; dan (5) memperbaiki konteks, terutama konteks eksternal, yang bisa memfasilitasi proses radikalisasi (Karnavian 2014, 188-189).

Sayang, sebelum konsep di atas sempat diuji dan dioperasionalkan,

Karnavian sendiri harus meninggalkan posisinya sebagai Ketua BNPT yang baru ditempatinya beberapa bulan untuk menduduki jabatan baru sebagai Kapolri pada pertengahan 2016. Seandainya pun dia masih bisa mengujicobakan hasil risetnya (sebagai Kepala Polri, dia sebenarnya tetap punya wewenang untuk itu), kita tidak akan pernah tahu sejauh mana dia akan berhasil, karena ada banyak faktor lain yang turut memengaruhi hal itu.

4. Penutup: Mengatasi "Keterbelakangan"?

Di atas kami sudah menyebutkan bahwa riset-riset deradikalisasi di Indonesia bisa disebut masih "terbelakang", dengan jumlah aktor dan produk yang masih sangat terbatas dan dengan karya-karya yang masih didominasi oleh jenisnya yang deskriptif-evaluatif dan kurang analitis. Kami juga sudah menunjukkan bahwa kebijakan deradikalisasi pemerintah tidak atau kurang didasarkan atas riset-riset sistematis mengenainya. Di bawah ini kami mendiskusikan beberapa faktor yang mungkin menjelaskan gejala ini, sambil melihat kemungkinan peluang perbaikannya di masa depan.

Pertama, program-program deradikalisasi di Indonesia itu sendiri masih terhitung muda usianya. Dalam bentuknya yang resmi, program-program itu mungkin baru dijalankan pada sekitar 2004 atau 2005 (lihat ICG 2007) dan semuanya masih berlangsung secara *ad hoc* dan kurang terkoordinasi, bahkan hingga saat ini (IPAC 2014; lihat juga pengakuan terbuka Karnavian 2010). Dalam konteks riset, sejumlah periset mengeluhkan sulitnya memperoleh informasi terkait program-propgram ini dari pelaksana program, yang pada akhirnya mempersulit riset (lihat Abuza 2009). Terkait berapa jumlah narapidana teroris yang akan segera bebas dari penjara dan potensial sebagai ancaman keamanan baru, Sidney Jones suatu kali bahkan melaporkan, "Tidak ada yang pasti [mengenainya] … dan perkiraan-perkiraan yang akurat hampir mustahil" (2013). Dari pengalaman BNPT di atas, kita juga mencatat bahwa pemilihan satu lembaga untuk melakukan riset untuk keperluan BNPT tidak berlangsung

secara transparan dan akuntabel.

Kedua, narasumber utama riset-riset ini, yakni para (mantan) jihadis yang sudah berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan teroris (baik yang masih dipenjara maupun yang sudah bebas), tidak selamanya mudah untuk diakses para periset. Ini pula yang menjadi alasan mengapa karya-karya yang kini sudah ada banyak yang terkait dengan deradikalisasi di penjara, karena narasumber yang sedang dipenjara lebih mudah diakses para periset dibanding mereka yang berada di luar. Keadaan ini sendiri mengandung jebakan yang dapat memengaruhi riset, karena para narasumber itu sudah *disengaged* secara fisik, yakni dalam keadaan dipenjara, sehingga apa yang mereka katakan belum tentu mencerminkan apa yang akan mereka lakukan seandainya saat itu mereka bebas.

Ketiga, banyak periset (khususnya di kalangan LSM) yang lebih terganggu oleh dan karenanya lebih berminat untuk meneliti bagaimana dan mengapa seseorang berkembang menjadi radikal (radikalisasi) dibanding bagaimana dan mengapa seseorang berhenti dari menjadi radikal atau bahkan teroris (deradikalisasi atau *disengagement*). Padahal, proses yang terakhir pun melibatkan kompleksitas yang tinggi dan menuntut perhatian tersendiri.

Keempat, karena beragam alasan yang berada di luar wilayah tema tulisan ini, kebiasaan mendasarkan kebijakan pada riset-riset sistematis juga belum umum di Indonesia. Tidak ada budaya atau tekanan ke arah itu, sehingga praktik yang sebenarnya sudah umum dijalankan di negara-negara maju itu belum atau tidak juga terlembagakan dalam sistem tatakelola pemerintahan di Indonesia. Mungkin inilah faktor yang menjelaskan mengapa BNPT, misalnya, tidak tergerak untuk memanfaatkan riset-riset yang sudah ada sejauh ini, meskipun duduk perkaranya sangat jelas dan lembaga itu memiliki kewenangan untuk memanfaatkannya. Dalam arah lain, mungkin faktor ini pula yang menyebabkan mengapa gairah untuk meriset tema ini kurang kuat di Tanah Air.

Kelima, secara struktural dan terkait khusus dengan para periset dalam negeri, hal ini juga terkait dengan miskinnya infrastruktur riset-

riset (pendanaan, budaya, dan lainnya) di Indonesia secara umum, yang berada di luar pembahasan tulisan ini. Ini tentu memengaruhi kinerja para periset Indonesia yang bekerja di dalam negeri. Khusus terkait riset deradikalisasi di Indonesia, Profesor Sarwono, yang sudah disebutkan di atas, pernah melaporkan betapa dia dan timnya sulit memperoleh dana riset yang cukup, meskipun dia dikenal sangat senior dan sering bekerjasama dengan pemerintah (lihat Sarwono 2009: 8).

Akhirnya, seperti pernah disinggung Hwang, Panggabean dan Ali-Fauzi (2013), Indonesia sekarang ini merupakan ladang yang subur untuk riset-riset tentang deradikalisasi (atau *disengagement*), karena beberapa alasan yang jelas. Di berbagai wilayah di Indonesia, banyak anggota kelompok jihadis yang pada kenyataannya sudah berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan: sebagian karena kesadaran sendiri dan sebagian lainnya karena dipenjara. Mereka, yang antara lain berasal dari organisasi Jemaah Islamiyah (JI) dan Mujahidin KOMPAK di Jawa dan Tanah Runtuh di Poso, dapat menjadi narasumber riset-riset kasus mengenai mengapa seorang atau kelompok teroris berhenti dari melakukan aksi-aksi kekerasan.

Dengan sejumlah catatan di atas dan dengan mempertimbangkan bahwa Indonesia adalah ladang subur bagi riset-riset deradikalisasi, mudah-mudahan keterbelakangan Indonesia dalam bidang ini bisa diatasi di masa depan. Dengan begitu, program-program deradikalisasi (atau *disengagement*) juga bisa didasarkan atas riset-riset yang lebih memadai sehingga hasilnya lebih maksimal dibanding yang ada sekarang.***

Referensi

Abas, Nasir (2006). *Membongkar Jamaah Islamiyah*. Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu.

Abas, Nasir (2007). *Melawan Pemikiran Imam Samudra dan Noordin M. Top*. Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu.

Ghazali, Khairul (2014). *Mereka Bukan Thogut*. Jakarta: Daulat Press.

Ghazali, Khairul (2015). *Bersama Rasulullah di Pintu Surga: Tadzkirah untuk "Pengantin Jihadis"*. Jakarta: Daulat Press.

Golose, Petrus R. (2009). *Deradikalisasi Terorisme: Humanis, Soul Approach dan Menyentuh Akar Rumput*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

Horgan, John (2009). Individual Disengagement: A Psychological Analysis. Dalam Tore Bjørgo dan John Horgan (eds.), *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*, 17-28. London: Routledge.

Hwang, Julie Cernov, Rizal Panggabean & Ihsan Ali-Fauzi (2013). The Disengagement of Jihadis in Poso, Indonesia. *Asian Survey* 53: 754-777.

Hwang, Julie Chernov (2015). The Disengagement of Indonesian Jihadists: Understanding the Pathways. *Terrorism and Political Violence* 29: 1-19.

Hwang, Julie Chernov (2016). Jihadist Disengagement from Violence: Understanding Contributing Factors. RSIS Commentaries No. 139. Singapore: RSIS, Nanyang Technological University.

Hikam, Muhammad A.S. (2016). *Deradikalisasi: Peran Masyarakat Sipil Indonesia Membendung Radikalisme*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Idris, Irfan. 2017. *Membumikan Deradikalisasi: Soft Approach Model Pembinaan Terorisme dari Hulu ke Hilir Secara Berkesinambungan*. Jakarta, Daulat Press.

Imron, Ali (2007). *Ali Imron, Sang Pengebom*. Jakarta: Penerbit Republika.

Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2013). Prison Problems: Planned and Unplanned Releases of Convicted Extremists in Indonesia. IPAC Report No. 2 (2 September).

Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2014). Countering Violent Extremism in Indonesia: Need for a Rethink. IPAC Report No. 11 (30 June).

Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2015). Online Activism and Social Media Usage Among Indonesian Extremists. IPAC Report No. 24 (30 October) 2015.

Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2016). Update on Indonesian Pro-ISIS Prisoners and Deradicalisation Efforts. IPAC Report No. 34 (14 December).

Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2017). Mothers to Bombers: The Evolution of Indonesian Women Extremists. IPAC Report No. 35 (31 January).

International Crisis Group (ICG) (2007). "Deradicalisation" and Indonesian Prisons. Asia Report No.142 (19 November).

Istiqomah, Milda (2012). Indonesian De-Radicalization Program: A Reformation on the Correctional Institution. *US-China Law Review* 9: 264-273.

Jones, Sidney (2008). Briefing for the new president: the terrorist threat in Indonesia and Southeast Asia. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 618: 69-78.

Jones, Sidney (2009). Prison Deradicalization and Disengagement: the Case of Indonesia. Unpublished manuscript.

Jones, Sidney (2015). Counter-Terrorism and the Rise of ISIS in 2014. *Tempo* (English edition) (5 January).

Jones, Sidney (2016). Countering Terrorism/Extremism: Some Lessons Learned. Paper prepared for Quad Plus Dialogue, Jaipur, India, 14-17 February.

Karnavian, M. Tito. 2008. *Indonesian Top Secret: Membongkar Konflik Poso*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Karnavian, M. Tito. 2010. "The 'Soft Approach' Strategy in Coping with Islamist Terrorism in Indonesia." Makalah disampaikan dalam acara Simposium Nasional "Memutus Mata Rantai Radikalisme dan Terorisme". Jakarta, 27-28 Juli 2010.

Karnavian, M. Tito (2015). *Explaining Islamist Insurgencies: The Case of Al Jamaah Al Islamiyyah and the Radicalisation of the Poso Conflict, 2000-2007*. London: Imperial College Press.

Neumann, Peter N. (2010). *Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-Radicalisation in 15 Countries*. London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR).

McRae, Dave (2009). *DDR and Localized Violent Conflict: Evaluating Combatant Reintegration Programs in Poso, Indonesia*. Jakarta: World Bank, Indonesian Social Development Paper No. 14 (October).

McRae, Dave (2010). Reintegration and localised conflict: security impacts beyond

influencing spoilers. *Conflict, Security & Development* 10: 403-430.

McRae, Dave (2013). *A Few Poorly Organized Men: Interreligious Violence in Poso, Indonesia*. Leiden: Brill.

Schulze, Kirsten E. (2008). Indonesia's approach to jihadist deradicalization. *CTC (Combating Terrorism Center) Sentinel* 1 (8) (July). https://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/06/Vol1Iss8-Art3.pdf (diakses 8 Desember 2016).

Sukabdi, Zora A. (2015). Terrorism in Indonesia: A Review on Rehabilitation and Deradicalization. *Journal of Terrorism Research* 6: 36-56.

Varshney, Asutosh (2008). Analyzing Collective Violence in Indonesia: An Overview. *Journal of East Asian Studies* 8: 341-359.

Suara yang Terabaikan: Perspektif Gender dalam Studi-studi tentang Kekerasan Teroris di Indonesia

Nava Nuraniyah & Ihsan Ali-Fauzi

Abstrak

Meningkatnya keterlibatan perempuan dalam aksi-aksi terorisme di dunia, termasuk terorisme bunuh-diri, telah mendorong dimasukkannya perspektif gender dalam studi-studi tentang terorisme. Hal ini dimaksudkan untuk memahami akar-akar, proses dan mekanisme keterlibatan kaum perempuan itu, yang biasanya dipersepsikan lemah-lembut dan anti-kekerasan, yang pada gilirannya berguna untuk mencegah atau menghentikannya. Sayangnya, perkembangan positif ini belum diikuti di Indonesia, meskipun laporan media populer dan studi mengenai terorisme tumbuh subur belakangan ini, seperti juga keterlibatan perempuan di dalamnya. Itu mungkin disebabkan oleh pandangan keliru bahwa keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi terorisme di Indonesia masih minimal, definisi yang sempit tentang terorisme, dan sulitnya memperoleh informasi dari tangan pertama. Berdasarkan riset kepustakaan dan wawancara serta observasi langsung atas perempuan "jihadis" di Indonesia, tulisan ini mengeritik keterbelakangan di atas, sambil

menawarkan beberapa arah yang bisa ditempuh untuk mulai mengatasinya, terutama terkait dengan terbatasnya akses kepada narasumber dan bias atau prasangka yang memengaruhi penilaian para peneliti terhadap para subyek mereka.

Kata-kata kunci: perempuan, terorisme, bom bunuh-diri, gender, Indonesia

1. Pendahuluan

Sejalan dengan meningkatnya peran perempuan dalam aksi-aksi teroris di dunia, perspektif gender makin dianggap penting dan mulai diintegrasikan ke dalam studi-studi tentang terorisme. Hal ini dimaksudkan untuk makin memahami corak dan perkembangan aksi-aksi teroris, yang pada gilirannya bermanfaat untuk mencegah atau menghentikannya, termasuk keterlibatan perempuan di dalamnya. Prinsip yang diikuti di sini adalah: untuk melakukan deradikalisasi (bagaimana seseorang melepaskan diri dari keterlibatannya dengan aksi-aksi teroris), pertama-tama Anda harus memahami bagaimana proses radikalisasi (bagaimana seseorang tertarik kepada aksi-aksi atau bahkan menjadi teroris) berlangsung.

Sayangnya, perspektif gender seperti ini belum berkembang dalam studi-studi tentang terorisme di Indonesia, yang belakangan sebenarnya tumbuh cukup subur. Hal ini mungkin didasarkan atas pandangan bahwa keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi teroris di Indonesia tidak ada, atau hanya minimal. Pandangan ini jelas keliru, yang mungkin didasarkan atas definisi yang terbatas mengenai terorisme dan pengabaian atas peran perempuan dalam aksi-aksi politik secara umum. Seperti diketahui, pada penghujung 2016, Indonesia dikejutkan oleh penangkapan Dian Yulia Novi, seorang mantan Tenaga Kerja Wanita (TKW) yang berencana melakukan aksi bom bunuh-diri di Jakarta. Dian mungkin merupakan perempuan pertama di Asia Tenggara yang terlibat langsung dalam serangan teror, tetapi bukan yang pertama di dunia.

Tulisan ini ingin menyerukan agar perspektif gender mulai

diintegrasikan ke dalam studi-studi tentang terorisme di Tanah Air. Kami akan mulai dengan mengungkap mitos lama bahwa perempuan kebal dari melakukan aksi-aksi kekerasan, dengan menunjukkan meningkatnya keterlibatan perempuan bukan saja dalam aksi-aksi terorisme secara umum, tapi juga dalam aksi-aksi bom bunuh-diri belakangan ini. Selanjutnya, kami akan mendiskusikan bagaimana para sarjana mulai menggunakan perspektif gender dalam melihat keterlibatan kaum perempuan di atas, dengan ilustrasi dari Palestina. Pada dua bagian terakhir, kami mulai membahas keterlibatan perempuan dalam jaringan terorisme di Indonesia, dengan pertama-tama memaparkan dan menganalisis beberapa kecenderungan baru dalam model keterlibatan jihadis perempuan. Semuanya menunjukkan bahwa alih-alih pasif, mereka adalah kelompok yang aktif dan kreatif mencari peran, sesuai dengan pilihan strategi dan taktik mereka sendiri. Pada bagian akhir, kami menawarkan beberapa kemungkinan agar riset dan kebijakan terkait mereka lebih peka terhadap isu gender, sehingga perkembangan mereka dapat terus diikuti dengan seksama dan jalan keluar dari ancaman mereka bisa ditemukan.

Kami berargumen bahwa berbanding terbalik dengan apa yang berlangsung dalam kesarjanaan dunia mengenai peran perempuan dalam jaringan terorisme, kesarjanaan di Indonesia mengenainya masih cukup tertinggal. Kesarjanaan kita, yang memang masih sangat miskin, gagal dan gagap menangkap tumbuhnya generasi baru perempuan "jihadis",[1] yang mengandalkan media sosial sebagai sarana dakwah dan komunikasi, dan yang bekerja secara cerdik sehingga dapat mengelabui dan "mengakali" hierarki jaringan organisasi teroris yang sebenarnya masih sangat patriarkis. Untuk menutupi kesenjangan ini, yang diperlukan bukan saja para peneliti, pekerja pembangunan dan pengambil kebijakan yang berjeniskelamin perempuan, tapi juga cara pandang atau perspektif yang peka terhadap keterlibatan jihadis perempuan.

---

[1] Penggunaan kata "jihadis" di sini mengikuti cara mereka mengidentifikasi diri dan aktivitas mereka sendiri. Jadi penyebutan ini tidak dimaksudkan baik untuk memojokkan maupun mengidolakan mereka. Selanjutnya, penyebutan kata ini tidak akan menggunakan tanda kurung.

Selain berdasarkan studi literatur mengenai keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi kekerasan di dunia, termasuk aksi-aksi bom bunuh-diri, tulisan ini terutama didasarkan atas wawancara salah satu dari kami (Nava Nuraniyah) dengan para jihadis perempuan dan observasinya terhadap kehidupan mereka sehari-hari, baik secara riil maupun virtual (lewat media sosial), baik di Indonesia maupun di luar negeri, mengingat sebagian mereka adalah TKW di negara-negara seperti Hong Kong dan Taiwan. Laporan media massa hanya melengkapi sumber-sumber pokok kami yang lain ini.

2. Dari Perang hingga Terorisme Bunuh-Diri: Keterlibatan Perempuan

Dalam sejarah umat manusia, kaum perempuan sudah terlibat dalam berbagai kegiatan perang atau aksi-aksi lain yang mengandung unsur-unsur kekerasan, berdampingan dengan kaum laki-laki. Beberapa di antara mereka bahkan menjadi pemimpin aksi-aksi kekerasan itu, seperti Joan of Arc (Perancis), Golda Meier (Israel), atau Cut Nyak Dhien (Indonesia). Ini terlepas dari kuatnya persepsi bahwa "kaum perempuan secara alamiah memiliki sikap yang lebih condong kepada perdamaian ...[dibanding laki-laki] dan memiliki kecenderungan untuk bersikap moderat, kompromistis dan toleran" (Bloom 2005, 142-143), atau kuatnya pandangan di berbagai belahan dunia dan peradaban bahwa kaum perempuan harus dijauhkan dari terlibat dalam aksi-aksi kekerasan, termasuk pengiriman mereka ke medan perang (Goldstein 2003). Bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa persepsi dan pandangan umum di atas lebih merupakan mitos daripada realitas (Goldstein 2003; Prugl 2003).

Keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi teroris,[2] yang jelas

[2] Istilah "teroris" adalah istilah yang sarat-nilai (*value-loaded*) karena kentalnya makna politis dari aksi-aksi teroris. Penyebutan seseorang atau organisasi sebagai teroris mengandung unsur penilaian bahwa orang atau organisasi itu melakukan kejahatan yang amat keji, dengan membuat orang lain, lawannya atau lainnya, merasa takut (atau ter-"teror"). Penilaian ini tentu saja tidak diterima oleh orang atau organisasi yang bersangkutan, yang bisa jadi memandang bahwa apa yang dilakukannya adalah sesuatu yang mulia, seperti untuk mengusir penjajah atau memerdekaan tanah air. Inilah yang menjadi alasan mengapa perdebatan mengenai apakah seseorang atau satu organisasi itu "teroris" atau "pejuang

mengandung unsur kekerasan, juga sudah tercatat dalam sejarah. Sekadar menyebut beberapa contoh yang terkenal, mereka terlibat dalam organisasi-organisasi semacam Baarder-Meinhoff (Faksi Tentara Merah) di Jerman pada pasca-Perang Dunia II, IRA (Tentara Republik Irlandia) di Britania Raya, atau PLO (Organisasi Pembebasan Palestina) di Wilayah Pendudukan di Israel/Palestina. Bahkan, seperti disebutkan Randall, "pada 1978, 60 persen teroris yang diburu kepolisian Jerman Barat adalah teroris perempuan" (1982, 62).

Beberapa tahun belakangan, bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi teroris terus meningkat (Knop 2007; Goldstein 2003; Prugl 2003; Nolen 2016). Di negara-negara seperti Jerman, Irlandia dan Italia di Eropa, Peru di Amerika Latin, juga di Gaza dan Tepi Barat di Wilayah Pendudukan di Israel/Palestina hingga Rusia/Chechnya, Sri Lanka, India, Turki, dan lainnya, termasuk yang paling belakangan di Irak dan Yordania, kelompok-kelompok teroris makin lama makin mengandalkan kaum perempuan di dalam menjalankan aksi mereka. Mereka menjalankan fungsi-fungsi beragam, seperti informan, mata-mata, perekrut, menjadi pelindung manusia (*human shield*), atau sekadar menjadi pemenuh kebutuhan seks teroris laki-laki, yang jelas tak bisa diabaikan. Sepanjang dua dekade terakhir, dengan makin dimanfaatkannya perkembangan teknologi bagi pencapaian tujuan-tujuan terorisme, kaum perempuan juga turut mengelola penerbitan organisasi teroris atau situs-situs organisasi teroris di Internet.

Dalam kasus-kasus di atas, sekalipun keterlibatan mereka jelas tidak

---

kemerdekaan" (*freedom fighter*) berlangsung terus dan tidak akan pernah selesai: penilaian tepat atau tidaknya penisbatan istilah itu kepada seseorang atau organisasi tertentu akan tergantung pada di mana posisi seseorang di tengah konflik kekerasan. Demikianlah, misalnya, sementara pemerintah Amerika Serikat menuduh Hamas organisasi teroris, para pemimpin atau pendukung Hamas itu sendiri akan menyebut organisasi mereka sebagai alat yang niscaya untuk memperjuangkan keadilan. Untuk perdebatan ini, lihat misalnya Hoffman 1998, 26-27. Sekalipun menyadari kompleksitas masalah ini, di sini penulis tidak akan mempermasalahkan penggunaan istilah ini, karena tulisan ini memang tidak dimaksudkan untuk membahas aspek itu, melainkan aspek gender dalam terorisme. Karenanya, dalam tulisan ini, penisbatan istilah ini kepada orang atau organisasi tertentu tidak dimaksudkan untuk memberi penilaian buruk mengenainya.

bisa disepelekan, kaum perempuan pada umumnya tidak memainkan peran yang menentukan, apalagi berada dalam posisi kepemimpinan; mereka lebih memainkan peran sebagai pendukung, kalau bukan sekadar pelengkap. Namun demikian, hal ini berubah secara radikal selama satu, dua atau tiga dekade terakhir (tergantung di mana dan dalam jaringan atau organisasi apa mereka terlibat), dengan mulai turut berperannya kaum perempuan dalam aksi-aksi terorisme bunuh-diri, yang menjadikan tubuh mereka sebagai senjata mematikan (Crenshaw 2007; Bloom 2011; Knop 2007; Pape 2005; Hafez 2005). Gejala ini mulai menjadi perhatian serius para sarjana dan pengambil kebijakan terutama sejak aksi-aksi kelompok "Black Widows" di Chechnya membetot perhatian publik dunia pada 2002 (Horowitz 2015, 75).

Data-data yang ada memperlihatkan kecenderungan peningkatan di atas. Menurut Yoram Schweitzer (2006) dari Jaffee Center for Strategic Studies (JCSS), Israel, antara 1985 dan 2006, pelaku bom bunuh-diri perempuan melakukan 220 serangan atau 15% dari keseluruhannya. Berdasarkan dataset yang lebih mutakhir, Mia Bloom menyatakan, "Antara 1985 dan 2010, para pelaku bom bunuh-diri perempuan melakukan 257 serangan (mewakili sekitar seperempat dari jumlah totalnya) atas nama berbagai organisasi teroris yang berbeda. Di beberapa negara, persentase perempuan sejak 2002 melampaui 50% pelakunya" (2011, 2). Sementara itu, dalam rilis hasil studi mereka yang terbaru, sambil membandingkan data 2016 dan 2015, Yoram Schweitzer dan kawan-kawannya (2017) menyatakan:

> Keterlibatan perempuan dalam aksi-aksi bom bunuh-diri pada 2016 lagi-lagi penting: 44 aksi bom bunuh-diri dilakukan pada tahun ini, melibatkan 77 perempuan di delapan negara di seluruh dunia, dan mengakibatkan kematian sekitar 400 orang. Meskipun jumlahnya merosot tajam, dibandingkan jumlah tertinggi 118 bom bunuh-diri pada tahun 2015 lalu, tampaknya keterlibatan perempuan pada tahun ini [2016] lebih meluas, terutama di teater-teater di mana mereka belum

> pernah beroperasi sebelumnya: Perancis, Austria, Maroko, Libya, Bangladesh, dan Indonesia (sebagian besar operasi ini digagalkan oleh aparat keamanan).

Karena perkembangan ini, beberapa sarjana bahkan berpendapat bahwa keterlibatan perempuan dalam aksi-aksi bom bunuh-diri ini memiliki nilai tambah tersendiri. Hal ini dikarenakan beberapa alasan yang perlu kami bahas lebih jauh.

Pertama, dibanding laki-laki, mereka biasanya bisa lebih leluasa bergerak dan tidak terlalu dicurigai oleh aparat keamanan, sehingga nilai keterlibatan mereka jauh lebih tinggi dibanding nilai keterlibatan teroris lawan jenisnya. Nilai khusus ini bertambah tinggi lagi belakangan ini karena kecurigaan terhadap kemungkinan aksi-aksi terorisme bunuh-diri juga meningkat pesat (Alvanou 2007; Bloom 2005, 2011; Knop 2007; O'Rourke 2009). Dalam aksi-aksi mereka, misalnya, teroris perempuan itu bisa berpura-pura menjadi perempuan yang sedang hamil, sehingga aparat keamanan tidak curiga terhadap mereka atau memiliki banyak hambatan untuk memeriksa (tubuh) mereka secara teliti. Bloom mengutip pengakuan seorang tentara Amerika Serikat yang ikut berperang di Falluja, Irak: "Jika kami tidak diizinkan untuk memeriksa perempuan Irak, bagaimana kami bisa mengetahui bom yang disimpan di balik *abaya* [baju longgar] mereka?" (2011, 4).

Akibatnya, mereka lebih mematikan sebagai senjata dibanding laki-laki. Studi O'Rourke, yang membandingkan efektivitas keterlibatan perempuan dan laki-laki sebagai bom bunuh-diri dalam lima organisasi teroris – kelompok-kelompok di Lebanon dan Palestina, PKK (Partai Pekerja Kurdistan, Turki), LTTE (Tentara Pembebasan Macan Tamil, Sri Lanka) dan gerakan separatis Chechnya – menunjukkan bahwa perempuan lebih efektif, membunuh rata-rata 8,4 orang per serangan dibanding laki-laki yang hanya membunuh 5,3 orang (O'Rourke 2009, 687).

Kedua, terlibatnya kaum perempuan sebagai pelaku bom bunuh-diri memiliki daya tarik tersendiri bagi media massa, terutama karena kini era digital, ketika laporan mengenai aksi-aksi seperti ini bukan saja bisa

disampaikan lebih cepat tapi juga lebih hidup. Ini khususnya karena efek dramatis aksi-aksi yang menggunakan tubuh perempuan sebagai senjata itu, yang pada gilirannya akan memperkuat dan mempertebal makna perlawanan yang ditunjukkan oleh aksi-aksi teroris yang mereka wakili (Nacos 2005) dan meningkatkan simpati kepada mereka (O'Rourke 2009, 689). Seperti sudah umum diketahui, media memainkan peran krusial dalam aksi-aksi teroris, karena kaum teroris itu menyampaikan pesan-pesan politik mereka lewat media. Dengan menampilkan perempuan sebagai pelaku bom bunuh-diri, organisasi teroris bersangkutan seperti hendak mengatakan bahwa penderitaan yang mereka alami akibat penindasan lawan mereka, yang menjadi target langsung atau tidak aksi-aksi teroris mereka, sudah demikian parahnya sehingga bahkan kaum perempuan pun sekarang harus "turun tangan" (Bloom 2011, 4; Hafez 2007).

Demikianlah, misalnya, lewat media massa kita bisa mengetahui kuatnya pesan Hiba, ibu tiga orang anak berusia 28 tahun dari Palestina, yang sedang melatih-diri untuk menjadi pelaku bom bunuh-diri, mengenai alasannya menjadi teroris: "Saya harus menyatakan kepada dunia bahwa jika mereka tidak bisa membela kami, kami harus membela diri kami sendiri dengan satu-satunya hal yang kami miliki, tubuh kami. Tubuh kami adalah satu-satunya senjata kami untuk melawan" (dikutip dalam Zedalis 2004, 1). Ini menunjukkan ada sesuatu yang benar-benar salah (*something just not right*) dengan kehidupan mereka, yang harus memperoleh perhatian (Bloom 2011, 4).

Ketiga, keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi terorisme bunuh-diri juga dapat mendorong keterlibatan lebih jauh kaum laki-laki dalam aksi-aksi yang sama. Hal ini karena, seperti sering dinyatakan dalam ungkapan yang umum terdengar dan berlaku hampir universal, "Kalau perempuan [saja] bisa, maka laki-lakinya harusnya juga bisa!" Ungkapan populer ini menggambarkan kuatnya maskulinitas di berbagai kebudayaan, di mana kekuatan otot dianggap menunjukkan superioritas, yang pada gilirannya akan terus memperkuat dan bahkan melanggengkan stereotipe yang berlaku (Bloom 2011; Crenshaw 2007; Goldstein 2003). Di sini,

kesediaan perempuan menjadi bom bunuh-diri menjadi peristiwa yang meradikalkan laki-laki, dengan cara mempermalukan (*shaming*) mereka, dan mendorong si laki-laki itu untuk berpartisipasi dalam aksi-aksi yang sama (Davis, 2013).

Akhirnya, *keempat*, keterlibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi ini juga bisa dianggap sebagai indikator dari makin sejajarnya kedudukan perempuan dan laki-laki di satu masyarakat atau kebudayaan. Di sini, keterlibatan perempuan dalam aksi-aksi teroris menjadi indikator bagi kemajuan perempuan. Hal ini terlepas dari apakah sang pelaku perempuan itu sendiri menyadari apa yang menjadi dasar perbuatan mereka atau tidak, karena ada cukup banyak dugaan bahwa mereka (sebagian di antaranya masih anak-anak) sebenarnya tengah dimanipulasi oleh para pemimpin mereka yang umumnya laki-laki (Bloom 2005, 146-150; Crenshaw 2007).

Masalah manipulasi oleh laki-laki di atas, dan implikasinya bagi diskusi mengenai kemajuan perempuan, terutama menonjol sepanjang lima tahun terakhir. Kasus-kasus paling kuatnya terjadi di Afrika, khususnya Nigeria, tapi penjelasannya diperoleh dari tempat-tempat lain juga. Dalam rilis hasil studi mereka di awal 2016, Yogev dan Schweitzer menyebutkan bahwa sepanjang 2015, terjadi 70 serangan bom bunuh-diri di Afrika, 66 di antaranya dilakukan atas nama Boko Haram dan al-Anshar. Serangan-serangan itu dilancarkan 120 perempuan, termasuk anak-anak. Ini peningkatan penting dari 2014, tahun sebelumnya, ketika serangan bom bunuh-diri oleh perempuan "hanya" terjadi 13 kali (Yogev & Schweitzer 2016).

Banyak peneliti dan pekerja kemanusiaan, termasuk mereka yang bekerja di kantor berita IRIN (Integrated Regional Information Networks), lembaga independen terkemuka yang menyediakan berita dan analisis mengenai isu-isu kemanusiaan, menduga bahwa gejala di atas terkait dengan penculikan lebih dari 200 anak-anak sekolah perempuan di Nigeria oleh Boko Haram pada 2014. Jika ini benar, para pelaku bom bunuh-diri itu menjalankan misi mereka bukan karena kehendak sendiri, tapi karena paksaan (Anyadike 2016; lihat juga Nolen 2016, 36).

Mekanisme "pemaksaan" yang mungkin paling sadis dan memilukan adalah dengan pertama-tama memerkosa mereka, sehingga perempuan-perempuan itu merasa ternodai bukan saja secara psikologis, tapi juga secara sosial – untuk kemudian mem-*fait accomply* mereka agar bersedia mati syahid dalam meneguhkan kembali kehormatan-diri. Contohnya pernah dilaporkan *Daily Mail* (9 Februari 2009), terkait perempuan Irak bernama Samira Ahmed Jassim, yang dituduh "mengkoordinasikan" pemerkosaan 80 perempuan dengan tujuan merekrut mereka sebagai pelaku bom bunuh-diri. Kepada mereka, dia menyatakan bahwa inilah satu-satunya jalan untuk membersihkan kotoran akibat diperkosa (lihat juga diskusi mengenainya dalam Bloom 2011, 15-16).

Perdebatan mendalam terkait hal ini berlangsung ketika para sarjana berusaha memahami motivasi dan peran "Black Widows" dalam aksi-aksi terorisme bunuh-diri. Mereka, yang misalnya menyerang satu sekolah di Rusia pada 2004, adalah perempuan-perempuan yang marah dan dendam karena suami mereka dibunuh tentara Rusia pada Perang Chechnya. Di banyak kasus lain, suami, anak atau saudara laki-laki mereka disandera sampai mereka rela jadi bom bunuh-diri. Karena alasan-alasan ini, keterlibatan mereka dalam aksi-aksi terorisme bom bunuh-diri harus dipahami secara hati-hati. Menurut Kemoklidze (2009), meskipun jelas mereka sudah menunjukkan agensi mereka sebagai perempuan dalam aksi-aksi kekerasan yang meningkat, kita belum tentu dapat menilai bahwa semuanya itu menandakan makin setaranya relasi gender dalam masyarakat Chechnya yang sangat patriarkis. Menurutnya, dengan bersikap kritis seperti ini, kita juga bisa menghindarkan diri dari mendorong aksi-aksi kekerasan perempuan sebagai bom bunuh-diri.

3. Gender dan Terorisme: Ilustrasi dari Palestina

Karena berbagai perkembangan di atas, yang memperlihatkan makin pentingnya peran kaum perempuan dalam aksi-aksi teroris, terutama krusialnya peran mereka dalam aksi-aksi terorisme bunuh-diri, perspektif gender mulai dimasukkan ke dalam studi-studi mengenai terorisme (Hasso

2005; Alvanou 2007).[3] Para sarjana merasa, literatur yang ada selama ini kurang melihat peran khusus ini dan lebih banyak memandang perempuan sebagai korban dibanding sebagai pelaku. Mereka, khususnya para psikolog, mulai melakukan apa yang disebut Mia Bloom sebagai "otopsi psikologis" (2011, 6) untuk menelusuri bagaimana aktivis perempuan itu tumbuh, pergi ke sekolah mana, dan apa yang pada akhirnya mendorong mereka untuk bersedia melakukan aksi-aksi kekerasan tingkat tinggi.

Sejauh ini, ada indikasi kuat bahwa pola-pola keterlibatan perempuan dalam terorisme berbeda dari hal yang sama pada lawan jenis mereka, laki-laki teroris, khususnya dalam hal rekrutmen, motivasi, peran dan imbalan yang mereka terima (Jacques & Taylor 2008). Semuanya ini menjadi pertanyaan-pertanyaan pokok di mana berbagai segi gender dan terorisme saling dikaitkan satu sama lain, sehingga studi-studi tentang terorisme juga sensitif terhadap masalah yang khusus terkait dengan perempuan.

Riset-riset yang berkembang belakangan ini misalnya menunjukkan bahwa gender dan identitas gender merupakan prinsip pokok yang penting yang mendorong kaum perempuan untuk menentang apa yang dipandang sebagai penindasan atau untuk berjuang membela otonomi dan mencapai kemerdekaan, terlepas dari apakah hal itu diekspresikan dalam bingkai (kerangka) religius, sekular, etnis, atau nasional, dan berlangsung baik pada level lokal, regional maupun nasional. Di sini, identitas gender berkelindan dengan identitas-identitas lain yang juga melekat pada seorang perempuan, seperti identitas etnis, agama, kebangsaan, dan lainnya.

Berbagai terminologi dan pencitraan yang berbasis gender juga mulai digunakan untuk memperkaya pemahaman mengenai sikap, perilaku dan motif para partisipan dalam aksi-aksi teroris. Pada saat yang sama,

[3] Seperti yang makin banyak diungkap dalam literatur tentang gender dan feminisme, gender dalam tulisan ini harus dipahami sebagai "konstruk sosial dan kultural yang membedakan laki-laki dan perempuan dan yang mendefinisikan berbagai cara bagaimana interaksi di antara kedua jenis kelamin itu berlangsung" (Strickland & Duvvury 2003, 5). Gender ditentukan oleh norma-norma dan harapan-harapan yang berkembang dalam suatu masyarakat mengenai perilaku, sifat atau karakter, dan peran yang cocok bagi laki-laki dan perempuan dalam masyarakat bersangkutan. Jadi gender berbeda dari seks, yang merujuk kepada jenis kelamin (biologis) tertentu bagi seseorang.

struktur gender juga digunakan untuk memobilisasi individu dan menciptakan intensif bagi keterlibatan perempuan dalam mencapai tujuan-tujuan teroris (Jacques & Taylor 2008). Dalam kata-kata Bloom (2011, 6) tentang terorisme bunuh-diri, apa yang dulu dikenal sebagai "rahim revolusioner" (*revolutionary womb*), menggambarkan peran reproduktif perempuan yang melahirkan calon pejuang (teroris) khususnya laki-laki, kini mulai digantikan dengan "rahim yang meledak" (*exploding womb*), menggambarkan keterlibatan langsung perempuan sebagai senjata bom bunuh-diri yang mematikan.

Kesarjanaan yang belakangan juga seperti bersepakat bahwa, sementara sebab-sebab rekrutmen dan model keterlibatan kaum perempuan dalam organisasi-organisasi teroris berbeda dilihat dari segi waktu dan tempat, namun kecenderungan umumnya adalah meningkatnya rekrutmen dan keterlibatan mereka sebagai senjata untuk menyerang (termasuk sebagai bom bunuh-diri), meskipun mereka berada dalam masyarakat-masyarakat yang sangat patriarkis seperti Palestina, Irak atau Chechnya. Bagi Bloom, partisipasi perempuan itu memang tumbuh dari kehendak sendiri (bukan karena paksaan oleh laki-laki), didorong oleh motivasi-motivasi yang sama dengan yang mendorong laki-laki untuk berbuat yang sama (2011), meskipun prosesnya tidak linear dan mudah dipahami (2011, 9-11).

Untuk menggambarkan lebih dalam perkembangan kesarjanaan ini, di bawah ini kami akan mendiskusikan bagaimana partisipasi perempuan sebagai bom bunuh-diri di Palestina dianalisis dan diletakkan dalam perbandingannya dengan kasus-kasus yang sama di tempat-tempat lain. Sejak kapan partisipasi ini dimulai dan apa maknanya dalam konteks masyarakat Palestina yang patriarkis? Sejauhmana keterlibatan perempuan di Palestina itu revolusioner dibandingkan dengan dalam gerakan-gerakan lainnya?

Bom bunuh-diri perempuan pertama oleh pejuang (teroris) Palestina dilakukan oleh Wafa Idris, berusia 26 tahun, pada 27 Januari 2002, di satu pusat perbelanjaan di Kota Yerussalem, mengakibatkan satu orang laki-laki Israel meninggal dan 131 orang lainnya luka-luka (Viktor 2005, 17-18).

Sejak tanggal itu hingga Juli2006, menurut Schweitzer (2006, 7-8), ada 67 perempuan Palestina yang bisa disebut merencanakan bom bunuh-diri. Delapan di antara mereka berhasil meledakkan diri mereka; lima di antara mereka "dikirim" oleh Fatah, dua oleh Jihad Islam, dan satu oleh Hamas. Sisanya gagal menjalankan aksi mereka karena mereka terlebih dahulu berhasil ditangkap.

Ada dua hal penting dari data di atas jika dibaca atau dilengkapi dengan data-data lainnya. Pertama, keterlibatan perempuan Palestina, meskipun belakangan meningkat tajam, dapat dibilang cukup terlambat, dan dengan jumlah lebih sedikit, dibandingkan dengan keterlibatan perempuan dalam aksi-aksi bom bunuh-diri yang sama dalam organisasi-organisasi lain yang lebih sekular (atau Marxis). Ini tampak dari data jumlah perempuan dalam aksi-aksi bom bunuh-diri dalam berbagai organisasi yang dikumpulkan Chicago Project on Suicide Terrorism (CPST) antara 1980-2003 (lihat dalam Pape 2005). Data itu menunjukkan angka-angka dan prosentase berikut ini: Kurdi, 10 orang (71%); Chechnya, 14 orang (60%), Macan Tamil, 23 orang (20%); Lebanon, 6 orang (16%), Palestina, 6 orang (5%), dan Al-Qaeda, tidak ada (0%).

Selain itu, keterlibatan Wafa Idris dalam aksi-aksi terorisme tingkat tinggi seperti di atas bahkan terbelakang dibandingkan dengan keterlibatan perempuan dalam organisasi Palestina lainnya, yakni Front Rakyat untuk Pembebasan Palestina (PFLP), yang beraliran Marxis-Leninis dan didirikan pada Desember 1967 oleh George Habash. Ketika pada 6 September 1970 organisasi ini membajak empat pesawat terbang, salah seorang penanggungjawabnya, yang membajak pesawat milik Israel, yang tengah terbang dari Tel Aviv ke London, adalah perempuan bernama Leila Khaled (Irving 2016). Dalam satu kesempatan, Khaled pernah menyatakan, "Perempuan harus menjadi kekuatan tempur yang setara dengan laki-laki untuk membebaskan Palestina" (dikutip dalam Viktor 2005, 78). Selain itu, sebelum Wafa tetapi sesudah Khaled, pada 1985 Partai Sosialis Nasionalis Syria (SSNP), yang bergerak antara lain di Lebanon dan Palestina, pernah mengirim enam pembom bunuh-diri, perempuan Muslim dan Kristen,

untuk membunuh tentara Israel (Zedalis 2004, 3).

Kedua, meskipun terlambat dibanding dalam pengalaman organisasi-organisasi lain, keterlibatan perempuan Palestina dalam aksi-aksi terorisme bunuh-diri ini adalah sesuatu yang baru dan sulit dijelaskan dari perspektif lama mengenai peran perempuan dalam kebudayaan Islam, agama atau tradisi yang dipeluk oleh sebagian besar rakyat Palestina. Seperti umum diketahui, ajaran dan tradisi Islam yang berkembang di sana, atau di Timur Tengah pada umumnya, secara terang-terangan menomorduakan peran kaum perempuan: tempat mereka terutama adalah di ruang-ruang privat di rumah, dan partisipasi publik mereka sangat dibatasi (Ahmed 1992).

Hal itu juga bertentangan dengan apa yang disuarakan para pemimpin organisasi-organisasi Palestina, baik yang sekular maupun yang fundamentalis, yang selalu menekankan aspek-aspek domestik dari sumbangan kaum perempuan bagi pencapaian tujuan nasional. Menurut para pemimpin ini, tugas kaum perempuan adalah melahirkan dan membesarkan anak dan mengurusi keluarga, tiang pokok sebuah bangsa (Schweitzer 2006). Dalam kaitannya dengan terorisme, paling jauh, seperti dikatakan Bloom, “Peran perempuan yang paling relevan, dalam sejarahnya, adalah membesarkan anak-anak, membentuk karakter mereka, dan menjadikan mereka kuat sehingga mereka siap menjadi mujahidin ketika mereka tumbuh dewasa nantinya” (2005, 154). Karenanya mungkin tak mengherankan jika sejumlah sarjana, misalnya Sharoni, menyebut keterlibatan mereka di dunia non-privat sebagai “aktivisme kebetulan” (*accidental activism*) (1997, 1069).

Para pemimpin organisasi di Palestina itu baru mengendurkan “aturan” tradisional di atas ketika situasi yang sedang dihadapi organisasi mereka sangat kritis, ketika mereka memerlukan para pejuang baru, dan ketika perhitungan untung-rugi mereka menunjukkan bahwa pelibatan kaum perempuan dalam aksi-aksi ini merupakan pilihan yang terbaik. Diam-diam, persaingan juga berlangsung di antara organisasi-organisasi ini untuk memperebutkan simpati publik lokal, regional, bahkan global (Nolen 2016; Bloom 2011).

Bom bunuh-diri Wafa Idris di atas diawali oleh pidato Yasser Arafat, pemimpin PLO dari kelompok Fatah, yang lebih sekular dibanding yang lainnya seperti Hamas dan Jihad Islam, di pagi hari yang sama, yang menyerukan agar kaum perempuan mulai melibatkan diri, setara dengan laki-laki, dalam perjuangan menentang Israel. Dalam pidato itu, yang diberi judul "Tentara Mawar", Arafat memperkenalkan kata *"Syahidah"*, panggilan untuk perempuan yang mati di jalan Allah atau agama (Victor 2005, 17). Arafat menggunakan taktik dan strategi baru ini, bertentangan dengan apa yang diserukannya sebelumnya, karena posisi politiknya sedang terjepit dalam periode yang sering disebut Intifadah II dan organisasinya sedang bersaing dengan Hamas dan Jihad Islam, yang lebih revolusioner menentang Israel.

Segera sesudah itu, Brigade Syahid Al-Aqsa, organisasi milisi yang dekat dengan Fatah dan Arafat, mulai aktif merekrut kaum perempuan sebagai senjata bom bunuh-diri, antara lain dengan membentuk unit pasukan bunuh-diri perempuan dalam rangka menghormati Wafa Idris dengan nama "Syawaq Al-Aqsa" (Mereka yang Merindukan Masjid Al-Aqsa) (Victor 2005, 32-33). Di luar dugaan, publik dan media pun merayakannya, dengan beragam cara. Dan berbanding terbalik dengan sebelumnya, kini bahkan laki-laki ikut mendorong kaum perempuan untuk mendaftarkan diri sebagai syahidah (O'Rourke 2009, 689).

Dalam pertemuan-pertemuan Syawaq Al-Aqsa, selain Wafa, perempuan yang baru saja berhasil menunaikan tugas juga dielu-elukan. Demikianlah, misalnya, di depan parade yang berkumpul untuk mengenang seorang perempuan pelaku bom bunuh-diri, salah seorang pemimpin perempuan Palestina berkata tegas, "Dia adalah ibu seorang syahid, saudara perempuan seorang syahid, anak perempuan seorang syahid – dan sekarang dia sendiri adalah seorang syahid" (dikutip dalam Hasso 2005, 34).

Perkembangan ini juga meningkatkan kompetisi di antara kelompok-kelompok Islam di Palestina yang sedang berebut pengaruh. Salah satu contoh klasiknya adalah perubahan pandangan Syeikh Ahmad Yassin, pemimpin spiritual Hamas, tentang bunuh diri dan perempuan. Jika

sebelumnya dia mengecam praktik bunuh-diri Wafa Idris, belakangan dia memuji aksi sejenis yang mulai dipraktikkan Hamas pada 2004. Dia menyatakan,

> Fakta bahwa seorang perempuan berperan dalam operasi Hamas menunjukkan evolusi penting bagi Brigade Izz al-Din al-Qassam [sayap militer Hamas]. Para pejuang laki-laki banyak menghadapi rintangan dalam menjalankan operasi mereka, dan ini merupakan perkembangan baru dalam perjuangan kita melawan musuh. Perang Suci diwajibkan bagi semua Muslim laki-laki dan perempuan (dikutip dalam Raghavan & Balasubramaniyan 2016, 201).

Diskusi di atas menunjukkan bahwa para jihadis perempuan Palestina didorong oleh tujuan-tujuan yang sama dengan laki-laki, tetapi ketaksetaraan gender menjadi motivasi tambahan bagi mereka. Serangan-serangan mereka berlangsung di ruang publik, tempat di mana konstruk patriarki yang lama dan dominan menyisihkan mereka. Karena nilai lebih mereka sebagai senjata bunuh-diri, mereka berhasil meraih kesempatan-kesempatan baru, di luar yang terbatas yang disediakan oleh model hubungan-hubungan sosial yang lama. Seperti yang ditunjukkan Wafa Idris, satu-satunya jalan agar dia bisa menjadi pahlawan nasional adalah dengan menjadi serangan bom bunuh-diri.

4. Indonesia: Meningkatnya Peran Perempuan

Diintegrasikannya perspektif gender ke dalam studi-studi tentang terorisme seperti dijelaskan di atas belum terjadi di Indonesia. Selama ini, peran kaum perempuan dalam gerakan-gerakan teroris di Indonesia hanya diungkap secara parsial, sebagai pelengkap atau bayang-bayang suami atau keluarga laki-laki mereka yang terlibat dalam aksi-aksi teroris. Laporan media tentang istri-istri Noordin Top, misalnya, cenderung melukiskan mereka sebagai korban yang lugu (White 2009). Suara mereka masih terabaikan.

Semua ini berubah sejak maraknya penggunaan sosial media oleh para ekstremis, yang perlahan membuka tabir peran perempuan lebih jauh.

Dalam kolomnya di edisi Inggris majalah *Tempo* (26 Juli 2016), Sidney Jones dengan sangat yakin menyatakan: "Meskipun sulit dibayangkan hari ini, hanya soal waktu saja sebelum kita menyaksikan [tampilnya] pelaku bom bunuh-diri perempuan di Jawa." Dugaan itu segera terbukti benar: pada penghujung 2016, Indonesia – juga dunia – dikejutkan oleh penangkapan Dian Yulia Novi, seorang mantan TKI yang berencana melakukan aksi bom bunuh-diri, seperti disinggung di awal makalah ini. Riset tentang kontribusi perempuan dalam kelompok jihadis pun sudah mulai berkembang, meskipun sifatnya baru mendokumentasikan (IPAC 2017).

Perkembangan baru apa yang sedang berlangsung dan memfasilitasi meningkatnya peran perempuan dalam jaringan terorisme? Berdasarkan wawancara dan observasi salah satu dari kami (Nava Nuraniyah) dengan komunitas jihadis perempuan pada 2015-2016, dapat dirumuskan beberapa kecenderungan baru yang menarik terkait dunia mereka. *Pertama*, terdapat *generational gap* di mana perempuan dari generasi muda berusaha mencari peran yang lebih aktif dibanding sebelumnya, meskipun awalnya langkah mereka itu ditentang baik oleh anggota jihadis laki-laki maupun perempuan yang lebih senior. *Kedua*, internet dan media sosial menjadi alat penting bagi perempuan untuk melancarkan aktivitas mereka dalam "soft jihad", seperti pengembangan jaringan dan penggalangan dana dalam rangka menunjang aksi-aksi kekerasan. Dan *ketiga*, meskipun lebih kritis dan berani, para perempuan muda ini tidak lantas ingin merombak struktur patriarki yang telah mengakar dalam organisasi ekstremis; hal inilah yang justru membuat gerakan "emansipasi" mereka sangat unik. Di bawah kami membahas tiga hal ini, yang saling terkait, lebih jauh.

Sejak awal berdiri pada tahun 1992, Jemaah Islamiyah (JI) sangat membatasi aktivitas para *ummahat* (ibu-ibu) hanya sebagai ibu dan pendidik generasi masa depan. Satu-satunya pekerjaan di luar rumah yang dianjurkan untuk perempuan adalah mengajar di pesantren perempuan yang terkait dengan JI seperti Al-Mukmin di Solo, Indonesia, dan Lukamnul Hakim di Kuala Lumpur, Malaysia. Di pesantren-pesantren tersebut, para siswi dididik untuk menumbuhkan ketaatan mutlak

pada ayah dan suami mereka. Bahkan untuk masalah *bai'at* (pernyataan sumpah), jihadis perempuan tidak langsung melafalkannya kepada *amir* (pemimpin), melainkan hanya kepada suami, ayah, atau saudara laki-laki mereka, yang dianggap sebagai penanggungjawab mereka dalam keluarga (wawancara, Januari 2017).

Di samping itu, kaum ibu sama sekali tidak dilibatkan dalam urusan operasional dan militer, karena standar keamanan JI sebagai *tandzim sirri* (organisasi rahasia) melarang anggota *askary* (militer)-nya untuk membocorkan rencana aksi mereka kepada siapa pun, termasuk istri dan anak mereka. Seorang mantan anggota JI di Jakarta menjelaskan alasannya: ini karena perempuan dianggap sebagai "tukang gosip", yang kurang mampu menjaga rahasia, terutama ketika ditekan polisi (wawancara, Desember 2016). Ini pula yang menjadi alasan mengapa JI, ketika aktif terlibat dalam konflik Poso (2000-2007), menolak mentah-mentah keinginan seorang perempuan lokal untuk bergabung dengan gerakan bersenjata. Beberapa istri mantan jihadis JI juga mengaku tidak ingin tahu secara detail kegiatan suami mereka yang berhubungan dengan kekerasan, meskipun mereka mendukungnya. Tujuannya, agar jika ditangkap, mereka tidak terimplikasi apa-apa, sehingga mereka tetap dapat mengasuh anak-anak mereka sebagai mujahidin masa depan ketika suaminya di penjara (wawancara, Desember 2016).

Berbeda dari para pendahulu mereka itu, banyak simpatisan perempuan ISIS belakangan tidak direkrut melalui keluarga, pesantren atau pengajian eksklusif para ustadz radikal. Meskipun pada akhirnya bergabung ke dalam forum-forum pengajian yang dikelola ISIS, mereka tidak mengalami indoktrinasi berkepanjangan seperti yang dialami kaum perempuan generasi JI. Bukti terbaru dari sejumlah TKI yang terpapar ideologi ISIS menunjukkan bahwa mereka mengenal ISIS dari teman-teman yang mereka jumpai di media sosial dan website-website pro-ISIS (wawancara, April 2017). Meskipun motivasi keterlibatan mereka berbeda-beda, kebanyakan mereka bergabung dengan ISIS secara sukarela dan atas kesadaran sendiri, tidak karena paksaan. Selain TKI, perempuan simpatisan ISIS juga sebagian

berasal dari kelas menengah yang berpendidikan tinggi; beberapa di antara mereka bahkan bekerja di perusahaan multinasional (IPAC 2017). Dengan kata lain, perempuan generasi baru ini pada umumnya lebih percaya diri karena terbiasa mandiri dan tidak canggung berinteraksi dengan dunia luar.

Karena alasan-alasan di atas, wajar jika perempuan yang memang terbiasa aktif ini menginginkan peran lebih dalam organisasi baru mereka. Namun, dan di sinilah masalahnya, ruang gerak mereka terbatas karena alih-alih tampil di depan publik, suara mereka saja sudah dianggap sebagai aurat. Tetapi, alih-alih menyerah, mereka kreatif mencari celah untuk mengatasi ("mengakali", istilah mereka) masalah larangan *ikhtilat* (berkumpulnya laki-laki dan perempuan yang bukan mahram dalam satu forum) ini, dan mereka menemukannya di teknologi baru bernama "Internet". Sejak dibentuknya forum online jihadi melalui mIRC atau relay chat pada awal 2000-an, yang kemudian berkembang menjadi forum berpassword, banyak perempuan yang bergabung.

Salah satu contoh tipikal dari kecenderungan ini adalah Nurul Azmi Tibyani, seorang mahasiswi Universitas Airlangga, Surabaya, yang sejak sekitar 2002 aktif di forum-forum *chat* ekstremis, termasuk grup mIRC yang dulu dikelola Imam Samudra. Karena namanya belakangan melejit di dunia maya berkat aktivitasnya yang menonjol dalam forum-forum diskusi *online*, dia pun didekati dan dilamar oleh tokoh-tokoh JI, termasuk keponakan Abu Bakar Ba'asyir dan Muhammad Jibril, pendiri situs *online* Arrahmah.com. Jibril menyambut keterlibatan perempuan dengan positif; misalnya, pada 2008, dia mempercayai dua orang 10 perempuan di Jakarta untuk mengelola forum *online* Arrahmah. Tetapi waktu itu dia meminta aktivis perempuan untuk menggunakan nama laki-laki atau yang netral-gender untuk menghindari godaan anggota laki-laki.

Keadaan berubah sejak munculnya media sosial seperti Facebook dan Twitter, di mana perempuan bisa aktif mendakwahkan ideologi jihadi tanpa harus menyembunyikan identitas gendernya. Media sosial menghapus struktur hierarki yang ada pada forum online, di mana admin bisa menyensor pesan yang dianggap tidak pantas, menyeleksi anggota,

dan mengarahkan diskusi berdasarkan *thread* yang "layak". Karena jenis *platform*-nya yang lebih cair dan memungkinkan penggunanya untuk tampil lebih personal, media-media sosial memungkinkan orang untuk bisa saling mengomentari status dan menjalin pertemanan secara langsung. Karena itu, jika ada perempuan yang berminat melakukan serangan dan ditolak oleh satu kelompok ekstremis tertentu, misalnya, dia bisa membentuk sel sendiri atau bergabung dengan tokoh ekstremis lain yang lebih terbuka.

Inilah yang antara lain meningkatkan popularitas Bahrun Naim, anggota ISIS asal Indonesia yang telah berada di Suriah sejak 2014, di kalangan jihadis perempuan. Dia aktif membentuk dan melatih kelompok-kelompok kecil untuk aksi-aksi terorisme di tanah air dan sengaja mencari kader-kader perempuan untuk melakukan serangan bom bunuh-diri.

Namun di sini perlu dibedakan antara motivasi jihadis perempuan dan laki-laki dalam soal aksi kekerasan yang pelakunya perempuan. Dari percakapan di Telegram, jelas bahwa faktor kekaguman terhadap perempuan di negara lain yang melakukan serangan menjadi penting. Beberapa bulan sebelum tertangkapnya Dian Yulia Novi, tersebar artikel tentang sepuluh *mujahidah* perempuan ternama di dunia di Telegram dan media sosial lain. Grup-grup Telegram perempuan juga baru serius membicarakan tentang *amaliyah* perang setelah serangan Paris November 2015, yang melibatkan seorang jihadis perempuan bernama Hasna Aitboulahcen (media-media internasional, termasuk BBC, awalnya memberitakannya sebagai pembom bunuh-diri, meskipun akhirnya diralat).[4]

Tetapi ada faktor lain yang tidak kalah penting, yaitu rasa putus asa terkait nasib si pelaku atau orang-orang terdekatnya dalam hal ukhrawi dan bukan duniawi (kemiskinan bukanlah faktor utama). Misalnya kasus Ika Puspitasari alias Tasnima Salsabila yang ditangkap Desember 2016 terkait

---

[4] Lihat laporan BBC, "Who Was Europe's First Female Suicide Bomber?" dalam www.bbc.com, 20 November 2015. Untuk keterangan bahwa dia ternyata tidak memakai rompi bom, lihat "Family of Woman Killed in Paris Attacks Raid File Murder Complaint," www.france24.com, 21 Januari 2016.

rencana bom bunuh-diri di Bali. Sebelumnya, Ika tidak terpikir untuk melakukan serangan sendiri karena dia bisa berkontribusi lebih melalui *jihad bil mal* (jihad finansial) dari gajinya sebagai buruh migran di Hong Kong. Sebelumnya, sepanjang 2015, dia telah membiayai beberapa rencana operasi yang dilakukan oleh kelompok suaminya. Namun pada Oktober 2016, pengajuan perpanjangan visanya ditolak oleh pemerintah Hong Kong. Semangat jihad Ika sudah begitu menggelora, sedangkan pintu *jihad bil mal* sudah tertutup, sehingga pilihannya hanya satu: mengorbankan nyawanya. Begitu pula dengan Dian yang berkenalan dengan ISIS melalui media sosial ketika bekerja di Taiwan. Ketika pulang ke Indonesia, dia menemukan bahwa ayahnya sudah melenceng jauh dari akidah Salafi-jihadi. Ayahnya yang sakit-sakitan malah pergi ke dukun untuk berobat. Dian belajar bahwa syirik adalah dosa yang paling besar dan tidak bisa diampuni. Lalu dia membaca sebuah hadis dari sumber media ekstremis yang mengatakan bahwa orang yang mati syahid dapat memberikan syafaat kepada 70 orang anggota keluarganya. Dian pun memutuskan bahwa satu-satunya cara untuk menyelamatkan ayahnya dari api neraka adalah dengan cara *istisyhadi*.

Bagaikan gayung bersambut, tumbuhnya keinginan kuat dari jihadis perempuan bersamaan dengan faktor-faktor lain yang mengakibatkan teroris laki-laki mengubah sikap mereka tentang *amaliyah* perempuan: sesuatu yang awalnya dianggap tabu, kini menjadi pilihan yang rasional. Setalah berkali-kali gagal memotori serangan di Indonesia sepanjang 2015, Bahrun Naim mendapat ide bahwa para jihadis perempuan dapat lebih mudah mengelabuhi pihak keamanan. Begitu pula Santoso, pemimpin Mujahidin Indonesia Timur (MIT) yang tewas tahun 2016 lalu. Dia baru melibatkan perempuan dalam pelatihan militer ketika MIT sudah kehabisan kader.[5] Di luar alasan-alasan ini, jika berhasil menjalankan misi, mereka juga dapat mempermalukan (*shaming*) kaum laki-laki sehingga

---

[5] Pada November 2015, MIT menyebarkan sebuah tulisan berjudul “MIT Yang Dilupakan”, yang menyerukankepada para simpatisan untuk berhijrah ke Poso yang masih sangat membutuhkan pejuang daripada ke Suriah hanya untuk “berselfi-selfie”.

mereka menjadi lebih termotivasi untuk melakukan aksi kekerasan, dua alasan yang juga meningkatkan "nilai" jihadis perempuan di dunia.

Selain faktor-faktor di atas, hal lain yang memperbesar peluang perempuan untuk berpartisipasi dalam gerakan ekstremis adalah desentralisasi struktur jaringan yang dimungkinkan media sosial dan aplikasi *chat* terenkripsi seperti Telegram dan WhatsApp. Media sosial antara lain membuka peluang bagi perempuan untuk berkesperimentasi dengan peran kepemimpinan – meskipun, ya, baru di dunia maya. Misalnya, penanggungjawab grup biro jodoh ISIS di Telegram, Channel Ta'aruf, adalah seorang perempuan asal Yogyakarta berinisial NJ. Dia bertugas menyeleksi biodata *ikhwan* dan *akhwat* yang benar-benar pro-ISIS dan sedang mencari jodoh, memfasilitasi perkenalan di antara mereka, dan memastikan bahwa ada pihak ketiga yang mendampingi proses *ta'aruf* (perkenalan) di antara mereka. Dia juga mengelola grup Telegram pro-ISIS yang anggotanya ratusan, terdiri dari laki-laki dan perempuan. Dalam grup-grup tersebut, para anggotanya tidak hanya berdakwah dengan tulisan, tetapi juga menggalang dana amal bagi keluarga teroris yang dipenjara atau tewas, membiayai operasi teror, dan menghubungkan sel-sel ekstremis antar-daerah dan antar-negara.

Kasus jaringan teroris di sekitar Dian Yulia Novi merupakan contoh menarik. Menurut wawancara majalah *Tempo*, Dian dihubungkan kepada kelompok pimpinan Bahrun Naim oleh Tutin Sugiarti, seorang perempuan asal Tasikmalaya (*Tempo*, 19 Desember 2016). Tutin sendiri adalah pengelola grup Telegram yang bernama Dapur Ummahat Aseer, yang kegiatan utamanya adalah mengumpulkan dana. Melalui aktivitas amalnya, Tutin menjalin pertemanan dengan tokoh-tokoh jihadi di berbagai daerah, termasuk Nur Solikhin, yang juga mengelola badan amal jihadi di Solo. Solikhin inilah yang kemudian menjadi penghubung antara Dian dan Bahrun Naim. Selain Dian, Bahrun Naim juga mempunyai rekan perempuan lain yang sedianya akan melaksanakan pengeboman di Bali bernama Ika Puspitasari, yang sudah disinggung di atas. Ika juga mantan TKI di Hong Kong yang sejak 2015 sudah membiayai beberapa rencana

serangan teror suaminya, yang merupakan bagian dari kelompok Abu Jundi, yang ditangkap pada Desember 2015 silam.

Melihat peran perempuan yang semakin aktif, muncul pertanyaan: apakah ini menunjukkan perlawanan perempuan terhadap struktur patriarki dalam organisasi ekstremis? Apakah kaum hawa lambat laun akan menduduki posisi kepemimpinan? Jawabannya belum tentu, karena beberapa alasan.

Pertama-tama, penting kita perhatikan bahwa argumen yang mendasari tuntutan kaum perempuan untuk berkontribusi lebih dalam gerakan jihadis adalah teks-teks skripturalis dalam kerangka penafsiran Salafi jihadi, bukan ideologi feminis. Dalam masalah bom bunuh-diri misalnya, landasannya adalah fatwa pimpinan ISIS (Al-Zahra Foundation 2015). Argumen bolehnya perempuan melakukan latihan militer atau *i'dad* (persiapan) juga didasarkan atas hadis yang ditafsirkan sedemikian rupa oleh intelektual Salafi jihadi, Abdul Qodir bin Abdul Aziz, dalam bukunya *Al-Umdah fi I'dad al-Quwwah* ("Bekal untuk Mempersiapkan Kekuatan"). Selain itu, para aktivis jihadi perempuan, meskipun ingin berkontribusi lebih dalam perjuangan sehari-hari, belum pernah menuntut posisi kepemimpinan.

Secara sepintas, bahasa atau ungkapan yang mereka gunakan dalam mengkritik perlakuan semena-mena para *ikhwan* terhadap *akhwat* memang kadang terdengar seperti ekspresi feminisme. Misalnya, ketika para *akhwat* membicarakan narapidana teroris dan ustadz yang memanfaatkan TKI sebagai sapi perah (meminta uang bulanan, menggelapkan infak, dan lainnya), mereka menyebutnya "eksploitasi" oleh para "penjahat berjenggot". Mereka juga tidak segan-segan untuk menyebarkan aib ustadz tersebut di media sosial untuk memberi pelajaran. Namun, terlepas dari sikap kritis mereka terhadap kasus-kasus ketidakadilan tertentu, para perempuan jihadis juga sangat rajin dalam mempertahankan subordinasi para ustadz itu, termasuk dalam hal poligami. Ketika ada anggota muda yang mempertanyakan praktik poligami, beberapa *ummahat* yang dijuluki sebagai "duta poligami" langsung mendakwahi mereka dan, bersamaan dengan itu, sebagian besar *akhwat* lain pun turun tangan untuk

mengingatkan tentang kodrat perempuan yang harus tunduk pada suami dan amir mereka.

Alasan kedua terkait sudut pandang melihat persoalan. Seperti dikatakan Saba Mahmood (2005) ketika membahas perempuan aktivis masjid di Mesir, para sarjana dan peneliti cenderung memaksakan perspektif feminis liberal terhadap subyek yang mereka teliti. Akibatnya, agensi (*agency*) individu sering disempitkan maknanya hanya meliputi subyek yang melakukan perlawanan (*resistance*) terhadap struktur sosial yang ada, sedangkan perempuan yang menceburkan diri dalam kelompok ultra-konservatif atau fundamentalis dan turut memelihara struktur subordinasi di dalamnya sering dipandang sebagai korban yang tidak mempunyai agensi utuh.

Padahal, seperti yang kita lihat dalam kasus perempuan ekstremis di Indonesia, agensi dan emansipasi dapat diekspresikan dalam berbagai bentuk dan cara yang dimungkinkan oleh struktur yang melahirkan subordinasi itu sendiri. Mereka memperlihatkan agensi mereka tidak dengan terang-terangan melawan struktur patriarki, melainkan dengan "mengakalinya". Maka, untuk memahami kompleksitas fenomena tersebut, kita harus beralih dari stigma dan prasangka, dan lebih membuka diri terhadap fakta dan suara para pelaku.

5. Mengintegrasikan Gender dan Terorisme: Beberapa Arah

Dari diskusi di atas, menjadi jelas bahwa sekarang sudah saatnya bagi kita untuk membawa masuk perspektif gender dalam studi-studi mengenai kekerasan teroris di Indonesia. Di sini, mengintegrasikan perspektif gender tidak cukup dengan melibatkan pelaku perempuan dalam riset dan kebijakan kontra-terorisme. Itu hanya langkah pertama, meskipun jelas sangat penting. Yang selanjutnya perlu dilakukan adalah bagaimana peneliti dan pelaku kebijakan dapat memperlakukan setiap subyek yang terlibat, baik laki-laki maupun perempuan, sebagai individu dengan pemikiran dan perannya yang unik namun juga tidak terlepas dari hubungan mereka dengan struktur dan subyek lain dalam komunitasnya.

Tujuannya adalah untuk memahami keragaman motivasi dan peran perempuan dalam kelompok radikal atau teroris, dan dalam kondisi apa berbagai bentuk pembagian kerja berdasarkan gender (*gender-based division of labour*) bisa muncul atau berubah. Untuk sampai ke sana, ada dua tantangan utama yang dihadapi praktisi kebijakan dan peneliti, yakni: (1) terbatasnya akses dan (2) bias atau prasangka yang memengaruhi penilaian mereka terhadap subyek yang ditangani. Kami akan membahas keduanya, sambil menunjukkan beberapa alternatif yang mungkin.

Berbincang dengan anggota jaringan teroris yang masih aktif memang tidak mudah, namun lebih sulit lagi menemui dan berbincang dengan anggota mereka yang perempuan, karena suami mereka cenderung menghalangi orang luar untuk bertemu istri mereka. Cara lainnya adalah dengan langsung mendatangi masjid-masjid di mana forum-forum kajian para *akhwat* berlangsung. Namun belakangan, setelah banyak penangkapan dilakukan, kajian-kajian dilaksanakan secara tertutup dan dari rumah ke rumah. Jika hal itu terjadi, seorang peneliti harus bisa mencari responden-responden lain, misalnya melalui identifikasi di media-media sosial. Dalam hal media sosial, kita perlu riset lebih jauh tentang bagaimana perempuan memandang peran mereka di media sosial, pesan-pesan apa yang paling menarik hati jihadis perempuan, dan dalam cara apa media sosial mengubah peran perempuan terutama sejak pecah konflik di Suriah.[6]

Sumber informasi yang terbaru adalah para deportan: orang-orang yang mencoba untuk bergabung dengan ISIS di Suriah namun ditangkap dan/atau dideportasi dalam perjalanan mereka. Pada 2015 dan 2016, terdapat lebih dari 250 deportan yang separuhnya terdiri dari perempuan dan anak-anak (kebanyakan berangkat sekeluarga). Antara Januari-Maret 2017, jumlah deportan sudah mencapai lebih dari 140 orang, dan 79% di antara mereka adalah perempuan dan anak-anak. Mereka ditampung di panti-panti yang disediakan Kementerian Sosial (Kemensos) untuk diinterogasi

---

[6] Terimakasih khususnya kepada Sidney Jones untuk saran-sarannya yang sangat berharga tentang riset-riset yang perlu dilakukan di masa mendatang, yang kami sampaikan pada bagian ini atas persetujuannya.

dan dibina sebelum dipulangkan ke rumah masing-masing. Kehadiran deportan ini bisa menjadi semacam laboratorium untuk meneliti lebih jauh tentang motivasi mereka, jaringan yang mereka jalin selama di Turki, bagaimana bayangan mereka tentang Suriah dan apa yang ingin mereka lakukan di sana (perang, mengajar, dan lainnya), serta perubahan sikap mereka terhadap pemerintah Indonesia, khilafah dan jihad di Suriah sejak dideportasi. Juga penting untuk menguji dan mengembangkan strategi yang paling efektif dalam membantu proses reintegrasi dan deradikalisasi deportan.

Alternatif lainnya lagi adalah dengan lebih memperhatikan istri/keluarga narapidana teroris (napiter) serta napiter perempuan yang jumlahnya makin meningkat sejak 2015. Kita masih memerlukan riset yang lebih mendalam untuk memahami bagaimana perempuan bertahan secara ekonomi ketika suaminya di penjara, *support system* di lingkungannya (baik dari keluarga, teman, maupun badan amal jihadis), apakah kunjungan mereka ke penjara merubah sikap mereka terhadap aparat keamanan, dan apakah visi mereka tentang masa depan anak-anak mereka akan meningkatkan kesediaan mereka untuk mengikuti program deradikalisasi.

Yang tidak kalah penting adalah bagaimana imbas pemenjaraan orangtua dan stigmatisasi masyarakat pada anak-anak. Napiter perempuan sebenarnya sudah ada sejak beberapa tahun lalu, namun jumlah dan tingkat keterlibatannya belum separah saat ini. Maka perlu dikaji lebih jauh tentang program deradikalisasi khusus napiter perempuan dan sebagian anak usia balita mereka yang turut tinggal di penjara. Namun alangkah baiknya jika sebelum pelaksanaan program baru, dilaksanakan evaluasi terhadap program-program intervensi yang sudah ada, terutama yang menarget perempuan: apa yang berhasil, apa yang gagal dan mengapa.

Namun demikian, sebagus apa pun akses yang didapat, riset tidak akan obyektif jika peneliti atau pembuat kebijakan tidak merefleksikan secara sungguh-sungguh tentang bias atau asumsi yang secara sadar atau tidak memengaruhi penilaian mereka. Di satu sisi, perempuan terkadang dianggap remeh, dan perannya dinilai hanya sebagai aksesoris,

korban cuci otak, atau bahkan mereka yang terganggu mentalnya. Bias ini sangat berpengaruh dalam proses investigasi. Misalnya, ketika polisi berasumsi bahwa perempuan hanya aksesoris, otomatis pertanyaan dalam interogasinya hanya berkutat pada informasi mengenai aktivitas suaminya, bukan pandangan dan pengalaman perempuan itu sendiri. Di sisi lain, terutama sejak kasus Dian Yulia Novi, otoritas keamanan, baik di Indonesia maupun di luar negeri, menjadi lebih cepat mencap perempuan yang sedikit saja menampakkan ekspresi Islamis sebagai calon pengantin bom bunuh-diri, meskipun tanpa bukti yang kuat.

Akhirnya, yang kita butuhkan adalah penilaian yang adil, dingin dan terbuka, berdasarkan fakta-fakta di lapangan, tentang macam-macam peran jihadis perempuan, hubungan mereka dengan kelompok teroris, dan segala kondisi yang melatarbelakanginya. Hanya dengan studi lapangan yang melibatkan narapidana teroris, deportan, perekrut dan simpatisan perempuanlah kita dapat mulai mengatasi dangkalnya pengetahuan kita tentang isu yang sangat penting ini.***

Referensi

Catatan: Sumber-sumber yang kami sebutkan di bawah ini hanya yang terkait buku, artikel dan liputan media massa serta online. Wawancara kami sebutkan di dalam tubuh teks dan tanpa menyebutkan dengan siapa, karena kerahasiaannya.

Buku dan Artikel Jurnal

Ahmed, Leila (1992). *Women and Gender in Islam: Historical Roots of a modern debate*. New Haven, CT.: Yale University Press.

Alvanou, Maria (2007). *Palestinian Women Suicide Bombers: The Interplaying Effects of Islam, Nationalism and Honor Culture*. Working Papers Series No. 3. Tel Aviv, Israel: Strategic Research and Policy Center, National Defense College, IDF.

Bloom, Mia (2005). *Dying to Kill: The Allure of Suicide Terror.* New York: Columbia University Press.

Bloom, Mia (2011). Bombshells: Women and Terror. *Gender Issues* 28: 1-21.

Crenshaw, Martha (2007). Explaining Suicide Terrorism: A Review Essay. *Security Studies* 16: 133-162.

Davis, Jessica (2013). Evolution of the Global Jihad: Female Suicide Bombers in Iraq. *Studies in Conflict & Terrorism* 36: 279-291.

Goldstein, Joshua S. (2003). *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*. New York: Cambridge University Press.

Hafez, Mohammed M. (2005). Dying to Be Martyrs: The Symbolic Dimension of Suicide Terrorism. Dalam *Root Causes of Suicide Terrorism: The Globalization of Martyrdom*, ed. Ami Pedahzur, 54-80. New York: Routledge.

Hafez, Mohammed M. (2007). Martyrdom Mythology in Iraq: How Jihadist Frame Suicide Terrorism in Videos and Biographies. *Terrorism and Political Violence* 19: 95-115.

Hasso, Frances S. (2005). Discursive and Political Deployment by/of the 2002 Palestinian Women Suicide Bombers/Martyrs. *Feminist Review* 81: 23-51.

Hoffman, Bruce (1998). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.

Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2017). From Mothers to Bombers: The Evolution of Indonesian Women Extremists. *IPAC Report No. 35* (January 31).

Irving, Sarah (2015 [2012]). *Leila Khaled: Kisah Perjuangan Perempuan Palestina*. Diterjemahkan Pradewi Tri Chatami. Jakarta: Marjin Kiri.

Jacques, Karen & Paul J. Taylor (2008). Male and Female Suicide Bombers: Different Sexes, Different Reasons? *Studies in Conflict & Terrorism* 31: 304-326.

Jones, Sidney (2016). Don't Look to the Last Attact to Predict the Next One. *Tempo* (English edition). July 24.

Kemoklidze, Nino (2009). Victimization of Female Suicide Bombers: The Case of Chechnya. *Caucasian Review of International Affairs* 3: 181-188.

Knop, Katharina von (2007). The Female Jihad: Al-Qaida's Women. *Studies in Conflict and Terrorism* 30: 397-414.

Mahmood, Saba (2005). *Politics of Piety: The Islamic Revival and the Feminist Subject*. Princeton: Princeton University Press.

Nacos. Brigitte L (2005). Portrayal of Female Terrorists in the Media: Similar Framing Patterns in the News Coverage of Women in Politics and in Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism* 28: 435-451.

Nolen, Elizabeth (2016). Female Suicide Bombers: Coerced or Committed? *Global Security Studies* 7: 30-40.

O'Rourke, Lindsey (2009). What's Special about Female Suicide Terrorism?*Security Studies*18: 681-718.

Pape, Robert A (2005). *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York: Random House.

Prugl, Elisabeth. 2003. "Gender and War: Causes, Constructions, and Critique." *Perspective on Politics* 1: 335-342.

Raghavan, S. V. & Balasubramaniyan, V. (2014). Evolving Role of Women in Terror Groups: Progression or Regression?*Journal of International Women's Studies* 15: 197-211.

Randall, Vicky (1982). *Women and Politics: An International Perspective*. Second edition. Chicago: The University of Chicago Press.

Schweitzer, Yoram (2006). Palestinian Female Suicide Bombers: Reality vs. Myth. Dalam *Female Suicide Bombers: Dying For Equality?*, ed. Yoram Schweitzer, 1-16. Tel Aviv: Jaffee Center for Strategic Studies at Tel Aviv University.

Sharoni, Simon (1997). Gendering Conflict and Peace in Israel/Palestine and the North of Ireland.*Millennium: Journal of International Studies* 27: 1061-1089.

Strickland, Richard &Nata Duvvury (2003). *Gender and Peacebuilding From*

Rethoric to Reality: Finding the Way. Washingtonm DC: International Center for Research on Women.

Victor, Barbara (2005 [2003]). *The Army of Roses: Kisah Nyata Para Perempuan Palestina Pelaku Bom Syahid*. Diterjemahkan Anna Farida. Bandung: Mizan.

White, Sally (2009). The Wives of Noordin.*Inside Indonesia* (October-December).

Zedalis, Debra D (2004). Female Suicide Bombers. *Carlisle Papers in Security Studies*. Carlisle, PA.: Strategis Studies Institute, U.S. Army War College.

Media Massa dan Online

Anyadike, Obi (2016). Coerced or committed? Boko Haram's female suicide bombers. *IRIN News & Analysis* (April 19). http://www.irinnews.org/analysis/2016/04/19/coerced-or-committed-boko-haram%E2%80%99s-female-suicide-bombers(diakses 4 Desember 2016).

"Family of Woman Killed in Paris Attacks Raid File Murder Complaint." www.france24.com(January 21, 2016).http://www.france24.com/en/20160121-france-family-woman-killed-paris-attacks-raid-file-murder-complaint (diakses 5 Mei 2017).

"Iraqi woman recruited army of female suicide bombers by having them raped... then told them martyrdom was only way to escape shame," *Daily Mail*(February 5, 2009). http://www.dailymail.co.uk/news/article-1134976/Iraqi-woman-recruited-army-female-suicide-bombers-having-raped--told-martyrdom-way-escape-shame.html#ixzz4hjjWpHxv (diakses 3 Maret 2017).

"Pernikahan Online 'Calon Pengantin'", *Tempo*, 19 Desember 2016.

Schweitzer, Yoram, Aviad Mendelboim and Yotam Rosner (2017). "Suicide Attacks in 2016: The Highest Number of Fatalities". *INSS Insight No. 887* (January 7). http://www.inss.org.il/publication/suicide-attacks-2016-highest-number-fatalities/ (diakses 10 Mei 2017).

"Teror Jaringan Kulak Tahu", *Tempo*, 19 December 2016.

"Who Was Europe's First Female Suicide Bomber?" www.bbc.com (November 20, 2015). http://www.bbc.com/news/av/world-34882105/who-was-europes-first-female-suicide-bomber (diakses 5 Mei 2017).

Yogev, Einav and Yoram Schweitzer (2016). Suicide Attacks in 2015. *INSS Insight No. 789*, (January 26). http://www.inss.org.il/publication/suicide-attacks-in-2015/ (diakses pada 3 Januari 2017).

Tentang Penulis

Ihsan Ali-Fauzi adalah pendiri dan direktur Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta. Sesudah lulus dari Fakultas Ushuluddin Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jakarta, dia mempelajari sejarah Asia Tenggara dan ilmu politik pada Ohio University, Athens, dan Ohio State University, Colombus, keduanya di Amerika Serikat. Minat risetnya sekarang termasuk aspek-aspek sosial dan politik dari Islam di Indonesia, kebebasan beragama dan demokrasi di Indonesia, dan konflik dan bina-damai terkait agama di Indonesia. Dia sesekali menulis artikel dan tinjauan buku di majalah dan koran-koran di Indonesia. Di antara karya-karyanya adalah *Disputed Churches in Indonesia* (2013), *Policing Religious Conflicts in Indonesia* (2015), *Basudara Stories of Peace from Maluku* (2017), dan beberapa artikel di jurnal *Studia Islamika* dan *Asian Survey*.

Irsyad Rafsadi adalah peneliti di Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Paramadina, Jakarta. Selepas lulus dari Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri (UIN), Jakarta, dia mengikuti kursus hak-hak asasi manusia dan pembangunan yang diselenggarakan The Kosmopolis Institute of the University of Humanistic Studies. Minat risetnya adalah di seputar kebebasan beragama dan konflik, agama dan perdamaian, serta mediasi lintas-iman. Selain terlibat dalam beberapa penelitian seperti *Policing Religious Conflict* (2015) dia juga menyunting *Sisi Gelap Demokrasi:*

Kekerasan Masyarakat Madani di Indonesia (2015) dan *Basudara Stories of Peace from Maluku* (2017) serta menerjemahkan karya Abu Nimer, *Nonviolence and Peace Building in Islam: Theory and Practice* (2010), dan *Islam* karya Fazlur Rahman (2017).

Nathanael Gratias Sumaktoyo adalah kandidat Ph.D ilmu politik di University of Notre Dame, Amerika Serikat, dan aktif di Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina dan *Religious Freedom Project* di Georgetown University. Bersamaan dengan kuliah S3-nya, ia juga menyelesaikan Master of Arts di ilmu politik Notre Dame dan Master of Science di statistik komputasi. Ia merupakan mahasiswa Fulbright tahun 2011 hingga 2013 ketika menyelesaikan Master of Arts di psikologi sosial dari Loyola University Chicago dan pernah magang sebagai analis untuk Kantor Pusat Kampanye Kepresidenan Barack Obama tahun 2012. Ia memperoleh gelar sarjana di bidang ilmu komputer dan statistik dari Universitas Bina Nusantara Jakarta. CV lengkapnya dapat diakses di www. nathanaelmu. com.

Muhammad Adlin Sila lahir pada 16 September 1970. Adlin menyelesaikan S1 pada Fakultas Syariah, jurusan Peradilan Agama dari IAIN (UIN) Alauddin Makassar tahun 1994. Setelah itu, Adlin melanjutkan pendidikan *Graduate Diploma* pada jurusan Antropologi, *Australian National University* (ANU) dan selesai tahun 1997. Di kampus yang sama, Adlin mengambil program MA dalam bidang Sejarah dan Studi-Studi Asia Tenggara pada tahun 1998. Ketika mengambil program Doktor pada jurusan Sosiologi, FISIP Universitas Indonesia (UI) (2006-2009), Adlin sempat memperoleh *fellowship* untuk berkunjung ke *Leiden University*, Belanda dari tahun 2008-2009. Setelah menyelesaikan Doktor di UI tahun 2010, Adlin mengambil program Doktor lagi pada jurusan Antropologi di ANU dan selesai pada tahun 2014. Saat ini, Adlin menjabat sebagai peneliti pada Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI. Bukunya yang terbit salah satunya adalah 'Maudu': A Way of Union With God' yang diterbitkan oleh ANU Press tahun 2015.

Nava Nuraniyah adalah peneliti pada Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC). Sebelumnya, dia bekerja sebagai peneliti terorisme pada Centre of Excellence for National Security (CENS), sebuah unit riset pada S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, Singapura. Dia memperoleh gelar Master of Arts dalam Hubungan Internasional (dengan Penghargaan Khusus), dan Master of Diplomacy dari Australian National University (ANU), Australia, di mana dia memperoleh James Ingram Prize for Excellence in Diplomatic Studies. Nava memperoleh gelar sarjana dalam Hubungan Internasional dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY). Dia belajar Bahasa Arab dan Islam di berbagai pesantren di Jawa sebelum menempuh kuliahnya. Minat risetnya kini termasuk terorisme berbasis agama, ekstremisme online, perempuan dalam komunitas jihadis, dan intoleransi sesama Muslim.

Samsul Maarif adalah staf pengajar di Program Studi Agama dan Lintas Budaya, atau Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS), Sekolah Pascasarjana UGM. Ia menyelesaikan program doktoralnya di Department of Religious Studies, Arizona State University, USA, 2012. Di CRCS ia mengajar matakuliah "Indigenous Religions", "Academic Study of Religion", dan "Theories of Religion and Society". Di antara publikasinya adalah "Studi Kritis Agama Lokal", dalam Maarif, S. (ed.) *Studi Agama di Indonesia: Refleksi Pengalaman* (CRCS, 2016), "Ammatoan Indigenous Religion and Forest Conservation" (Worldviews: Global Religions, Culture and Ecology, 2015); "Being Muslim in Animistic Ways", (Al-Jāmiʿah: Journal of Islamic Studies, 2014); "Sharing, A Religious End of Economic Activities: The Ammatoans of Sulawesi", dalam *Etika Ekonomi dan Busnis*: *Perspektif Agama-Agama di Indonesia,* (Globethics.net., 2014); dan salah satu penulis dalam *Politik Lokal dan Konflik Keagamaan: Pilkada dan Struktur Kesempatan Politik di Sampang, Bekasi dan Kupang* (CRCS, 2014).

Sana Jaffrey adalah kandidat PhD di Departemen Ilmu Politik di University of Chicago. Minat risetnya adalah seputar komparasi demokratisasi, kekerasan politik dan kepemimpinan aktor keamanan non-negara di

Asia Tenggara. Disertasinya meneliti kebangkitan dan keberlangsungan vigilantisme di demokrasi yang baru. Sana khususnya menggali data kuantitatif dan melakukan penelitian lapangan di Indonesia untuk menunjukkan bagaimana peninggalan negara otoriter berinteraksi dengan politik demokratis dalam menghasilkan pola ketertiban dan ketidaktertiban di tingkat sub-nasional. Sebelumnya, Sana memimpin perancangan dan pelaksanaan program Sistem Pemantauan Kekerasaion Nasional (NVMS) oleh Bank Dunia di Jakarta di tahun 2008 sampai 2013. Sana mendapat gelar Bachelor of Arts dari University of Pennsylvania dan Master of Arts dari University of Michigan. Rincian mengenai penelitian dan publikasinya dapat diakses di: https://chicago.academia.edu/sjaffrey

Solahudin kini adalah peneliti pada Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), Jakarta. Dia dikenal sebagai salah seorang ahli tentang gerakan radikal dan ekstremis di Indonesia. Bukunya yang terkenal berjudul *NII Sampai JI: Salafy Jihadisme di Indonesia* (2011), yang sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *The Roots of Terrorism in Indonesia: From Darul Islam to Jema'ah Islamiyah* (2013). Pada 2011 dia pernah memimpin tim penelitian Lowy Institute mengenai mahasiswa Indonesia di Pakistan dan Yaman. Dia juga pernah bekerja pada Indonesia Strategic Policy Institute (ISPI) untuk membangun basis data mengenai kekerasan kelompok ekstremis di Indonesia. Sebelumnya, Solahudin bekerja sebagai wartawan dan aktivis kebebasan pers, termasuk menjadi Sekretaris Jenderal Aliansi Jurnalis Independen (AJI) antara 2001 dan 2003.

Zainal Abidin Bagir adalah dosen pada Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana Lintas-disiplin, Universitas Gadjah Mada. Pada tahun 2008-2013 ia adalah Regional Coordinator Indonesia untuk Pluralism Knowledge Programme, sebuah kolaborasi antara pusat-pusat akademik di India, Indonesia, Uganda, dan Indonesia; di antara produknya adalah *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia* (2008-2012). Pada tahun 2013-2014 ia menjadi Dosen Tamu di Department of Religious Studies, Victoria University of Wellington, Selandia Baru. Kini ia menjadi peneliti tamu di PUSAD Paramadina. Selain artikel-artikel jurnal,

sebagian karyanya yang diterbitkan adalah buku *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia* (penyunting, 2011), *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Teori dan Advokasi* (penyunting, 2014); dan ko-editor untuk buku *Aspirations for Modernity and Prosperity– The Growth and Social Relations of Pentecostalism in Indonesia* (2014) Beberapa artikelnya mengenai kebebasan beragama di Indonesia diterbitkan di beberapa jurnal.

“Riset bukanlah jaminan bahwa suatu program akan berhasil, tetapi program-program yang tidak didasarkan atas data-data yang konkret sudah hampir dapat dipastikan akan gagal.”

— **Sidney Jones (kutipan dalam buku)**

Para ahli kebijakan publik sering memberi nasihat, “kebijakan yang baik adalah kebijakan yang didasarkan atas bukti-bukti yang memadai.” Sayang, nasihat ini tampak kurang manjur dan didengar di kalangan pembuat kebijakan di Indonesia. Kata banyak orang, sambil mencibir, alih-alih *“evidence-based policy making”*, yang terjadi di Indonesia adalah *“policy-based evidence making”*: bukan kebijakan yang mengikuti pengetahuan, tapi pengetahuan dibangun justru untuk menjustifikasi kebijakan; kebijakan diputuskan lebih dulu, baru riset memberi pembenaran kemudian.

Seraya menyadari masalah di atas, buku ini disiapkan tidak dengan maksud mencibir kenyataan itu, melainkan dengan maksud mulai ingin mengatasinya. Para penulisnya adalah para peneliti yang berasal bukan saja dari lingkungan akademis atau lembaga swadaya masyarakat (LSM), tapi juga dari kantor penelitian pemerintah.

Ketika menulis dan bersama-sama membahas tema-tema dalam buku ini – tentang definisi agama dan kebebasan beragama, pengukuran kebebasan beragama, kebebasan versus kerukunan dalam beragama, kekerasan atas nama agama, toleransi dan intoleransi, deradikalisasi dan keterlibatan perempuan dalam jaringan terorisme – kami bekerja sambil membangun komunitas akademis yang saling berbagi. Dengan penerbitan buku ini, kami juga berharap agar kita lebih rajin membangun jembatan, bukan tembok pemisah, antara para pekerja ilmu pengetahuan dan pembuat kebijakan.

Better Policies Better Lives™

ISBN 978-979-772-055-1